

# UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Konvention")<sup>1</sup>

*Kommentar*

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Kommentar, in: Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Kommentar, F II.1, 41 S., Heidelberg u.a., 2003.. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.***

Literatur: *Brady, Katy*, New Convention on Access to Information and Public Participation in Environmental Matters, *Environmental Policy and Law* 28 (1998), 69 ff.; *Butt, Marc Eric*, Die Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation durch die Aarhus-Konvention, 2001; *Ebbeson, Jonas*, The Notion of Public Participation in International Environmental Law, *YIEL* 1997, 51 ff.; *Epiney, Astrid*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, *ZUR* 2003, XX; *Epiney, Astrid/Scheyli, Martin*, Die Aarhus-Konvention. Rechtliche Tragweite und Implikationen für das schweizerische Recht, 2000; *Epiney, Astrid/Sollberger, Kaspar*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002; *Jeder, Petra*, Neue Entwicklungen im Umweltrecht vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR)* 2002, 145 ff.; *Rodenhoff, Vera*, The Aarhus-Convention and its Implications for the "Institutions" of the European Community, *RECIEL* 2002, 343 ff.; *Scheyli, Martin*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, *ArchVR* 2000, 217 ff.; *Stec, Stephen/Casey-Lefkowitz, Susan*, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, 2000<sup>2</sup>; *Wilsher, Daniel*, Freedom of Environmental Information: Recent Developments and Future Prospects, *EPL* 2001, 671 ff.; *Zschiesche, Michael*, The Aarhus Convention – More Citizens' Participation by Setting out Environmental Standards?, *elni* 1/2002, 21 ff.; *Zschiesche, Michael*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, *ZUR* 2001, 177 ff.

- A. Einleitung
- B. Zielsetzung der Konvention (Art. 1)
- C. Begriffsbestimmungen (Art. 2)
  - I. "Behörde" (Art. 2 Abs. 2)
  - II. "Umweltinformation" (Art. 2 Abs. 3)
  - III. "Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 4)
  - IV. "Betroffene Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 5)
- D. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 3)

<sup>1</sup> S. den deutschen Text in der Beilage zur NVwZ, Nr. III/2001 zu Heft 3/2001. Der englische Text findet sich in *ILM* 38 (1999), 517 ff.

<sup>2</sup> Dieser "Implementation Guide" wurde im Auftrag des Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe erarbeitet und soll insbesondere Anhaltspunkte für die Umsetzung liefern, wobei er aber nicht den Anspruch erhebt, jeweils die "einzig richtige" Auslegung zu vertreten. Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, *Implementation Guide*, IX.

- E. Erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen sowie deren Erhebung und Weitergabe (Art. 4-5)
  - I. Recht auf Informationszugang (Art. 4)
    - 1. Grundsatz (Art. 4 Abs. 1)
    - 2. Modalitäten (Art. 4 Abs. 1, 2, 5, 8)
    - 3. Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 3, 4, 6, 7)
  - II. Schaffung der für den geforderten Zugang notwendigen Voraussetzungen (Art. 5)
- F. Zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsverfahren (Art. 6-8)
  - I. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten (Art. 6)
    - 1. Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang I)
    - 2. Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2, 6)
    - 3. Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 Abs. 3, 4, 7, 9)
    - 4. Pflicht zur Berücksichtigung (Art. 6 Abs. 8)
  - II. Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7)
  - III. Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten (Art. 8)
- G. Dritte Säule: Zugang zu Überprüfungsverfahren (Art. 9)
  - I. Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs (Art. 9 Abs. 4, 5)
  - II. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen von Art. 4 (Art. 9 Abs. 1)
  - III. Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf unter Art. 6 fallende Entscheidungen (Art. 9 Abs. 2)
  - IV. Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf sonstige in den Anwendungsbereich des Abkommens fallende Vorschriften (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1)
  - V. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen innerstaatlichen Umweltrechts (Art. 9 Abs. 3)
- H. Verfahrens- und Schlussbestimmungen (Art. 10-22)
  - I. Schluss

## **A. Einleitung**

Das UN/ECE-Übereinkommen<sup>3</sup> über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in

---

<sup>3</sup> Die Aarhus-Konvention ist also ein regionales Übereinkommen, das im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) ausgearbeitet wurde.

Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Konvention") wurde am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus unterzeichnet (mittlerweile haben über 40 Staaten die Konvention unterzeichnet) und ist nach der Ratifikation durch 16 Staaten (vgl. Art. 20 I Aarhus-Konvention) am 30.10.2001 in Kraft getreten<sup>4</sup>.

Die im **Vorfeld der Aarhus-Konvention** bestehenden allgemeinen<sup>5</sup> völkerrechtlichen Pflichten<sup>6</sup> in den Bereichen des Informationszugangs, der Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen sowie des Zugangs zu gerichtlichen Verfahren in Umweltangelegenheiten<sup>7</sup> waren bzw. sind in verschiedener Hinsicht beschränkt: Im Wesentlichen sind nur – im Falle des Drohens erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen – **objektiv-rechtliche Informationspflichten** gegenüber anderen **Staaten** bzw. Behörden gewohnheitsrechtlich anerkannt; eine Information der Öffentlichkeit oder gar Rechte Einzelner sind bzw. waren hingegen nicht gewährleistet. Dem allgemeinen Umweltvölkerrecht sind also bislang keine Pflichten der Staaten zu entnehmen, Einzelnen einen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen zu gewähren, sie in irgendeiner Form an der Entscheidungsfindung zu beteiligen oder ihnen einen Zugang zu gerichtlichen oder anderen Prüfungsverfahren zu gewähren<sup>8</sup>. Allerdings gibt es vereinzelte Verträge bzw. Vertragsprojekte, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit in ihrem Anwendungsbereich verlangen, wobei in erster Linie das Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden

---

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.unece.org/env/pp/>. Zur Entstehungsgeschichte der Konvention, auf die in diesem Rahmen nicht näher eingegangen werden soll, *Zschesche*, ZUR 2001, 177 f.; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 33 ff.; ausführlich *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 1 ff.

<sup>5</sup> Also entweder in repräsentativen Verträgen verankerten oder völkergewohnheitsrechtlich anerkannten.

<sup>6</sup> Der Hintergrund dieser Pflichten dürfte (auch) darin zu sehen sein, dass die Mehrzahl der heute akuten Umweltprobleme grenzüberschreitenden Charakter haben und ihre möglichst wirksame Bekämpfung den Austausch entsprechender Informationen und allgemein eine wirksame Kooperation zwischen den betroffenen Staaten voraussetzt. Zur Bedeutung internationaler Kooperation im Umweltvölkerrecht nur *Philippe Sands*, Principles of International Environmental Law, 1995, 197 f. Ständige Information sorgt außerdem für Transparenz in Bezug auf die Erfüllung vertraglich eingegangener Verpflichtungen, was zu ihrer besseren Durchsetzung beitragen kann, vgl. *Ulrich Beyerlin/Thilo Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio-Konferenz 1992, 1997, 88.

<sup>7</sup> Vgl. für eine Einbettung der Aarhus-Konvention in das bestehende völkerrechtliche Umfeld *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 ff.

<sup>8</sup> Hinzuweisen ist allerdings auf die Rechtslage in der Europäischen Union: Das Gemeinschaftsrecht kennt sowohl einen spezifischen Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen (RL 90/313) als auch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen gerichtlichen Zugang zu gewähren. Die Rechtslage in der Gemeinschaft kann jedoch nicht als Beleg für die Weiterentwicklung des allgemeinen Umweltvölkerrechts angeführt werden. Im Übrigen haben die in der Aarhus-Konvention geregelten Aspekte Eingang in zahlreiche völkerrechtliche "soft law-Dokumente" gefunden. Von besonderer Bedeutung ist hier sicherlich Grundsatz 10 der sog. Rio-Deklaration, der ausdrücklich die drei Pfeiler der Aarhus-Konvention (s. sogleich im Text) erwähnt: "Umweltfragen werden am besten unter Beteiligung aller betroffenen Bürger auf der jeweiligen Ebene behandelt. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz der öffentlichen Verwaltungen befindlichen Informationen über die Umwelt, einschließlich Informationen über Gefahrstoffe und gefährliche Tätigkeiten in ihren Gemeinden, sowie die Möglichkeit, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen. Wirksamer Zugang zu Rechts- und Verwaltungsverfahren, einschließlich der Abhilfe und des Rechtsbehelfs, wird gewährt." Vgl. den deutschen Text bei *Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger* (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer, Satzungen und Rechtsakte, Bd. I/1, Vereinte Nationen, 1995, 757 ff.

Rahmen<sup>9</sup> von Bedeutung ist. Der in diesem Abkommen enthaltenen Pflicht zum Einbezug der Öffentlichkeit im Rahmen der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung kommt aber gerade kein gewohnheitsrechtlicher Charakter zu.

Damit erschließt sich denn auch die grundsätzliche Bedeutung der Aarhus-Konvention: Hier werden **allgemeine Grundsätze**<sup>10</sup> zu den Fragen des **Zugangs Einzelner zu Umweltinformationen**, der **Öffentlichkeitsbeteiligung** sowie des Zugangs zu **gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Verfahren** in Umweltangelegenheiten formuliert, womit durchwegs Neuland betreten wird. Es geht nicht mehr nur noch um die Information anderer Staaten, sondern um die umfassende Einbeziehung der Einzelnen in umweltpolitische und -rechtliche Entscheidungsprozesse unter Einschluss der (rein) innerstaatlichen Ebene. Von besonderer Bedeutung ist im Weiteren, dass die schon bestehenden Ansätze staatlicher Pflichten zur Information der Öffentlichkeit nunmehr durch konkrete Ansprüche auf Seiten der Öffentlichkeit – d.h. von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Nichtregierungsorganisationen – ergänzt werden<sup>11</sup>.

Die **Aarhus-Konvention** stellt damit in der **Entwicklung des Umweltvölkerrechts einen bedeutenden und weiterführenden Schritt** dar, wobei – auf der Grundlage und neben den bereits erwähnten Aspekten – insbesondere drei Gesichtspunkte von Bedeutung sind:

- Die Konvention formuliert für die Bereiche Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlicher Zugang (im Vergleich zu den bislang existierenden Dokumenten) relativ **präzise Verpflichtungen**.
- Der Geltungsbereich der der Konvention zu entnehmenden Rechte bezieht sich nicht (nur) auf einen bestimmten abgegrenzten Teilbereich des Umwelt(völker)rechts, sondern erstreckt sich **allgemein** auf alle (allerdings in erster Linie staatlichen) **umweltrelevanten Informationen und umweltrelevante Tätigkeiten eines gewissen Ausmaßes**.
- Der Konvention sind damit auch Vorgaben für die Regelung dieser Gebiete im (rein) **innerstaatlichen Bereich** zu entnehmen.

Im Einzelnen können in Bezug auf den wesentlichen materiellen Aussagegehalt der Aarhus-Konvention **drei Bereiche ("Pfeiler")** unterschieden werden:

- **Zugang zu Umweltinformationen** (Art. 4-5): Im Ansatz ähnlich wie auf der Grundlage der RL 90/313 (Umweltinformationsrichtlinie<sup>12</sup>) ist Einzelnen (natürlichen und juristischen Personen) unabhängig von dem Vorliegen eines irgendwie gearteten persönlichen oder sonstigen Interesses ein Recht – wobei mögliche Ausnahmetatbestände in der Konvention abschließend aufgezählt sind – auf Zugang zu bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen einzuräumen. Parallel dazu obliegen den Staaten

---

<sup>9</sup> ILM 1991, 802 ff.

<sup>10</sup> Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit stellen damit nunmehr ein echtes selbständiges und allgemeines Anliegen dar, losgelöst von dem Verfahren einer UVP.

<sup>11</sup> Insofern ergänzen die der Aarhus-Konvention zu entnehmenden Pflichten die schon bestehenden völkerrechtlichen Informationspflichten, insbesondere im Bereich der UVP.

<sup>12</sup> ABl. 1990 L 158, 56.

gewisse Pflichten in Bezug auf die Erhebung und Verbreitung von Umweltinformationen.

- **Beteiligung der Öffentlichkeit** (Art. 6-8): In Bezug auf Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten (Art. 6 i.V.m. Anhang I, der die "Tätigkeiten" im Einzelnen präzisiert) geht die Öffentlichkeitsbeteiligung am weitesten, wobei insbesondere auch von Bedeutung ist, dass hier die Modalitäten relativ genau vorgegeben sind. Bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7) sowie bei normativen Instrumenten (Art. 8) sind der Konvention lediglich eher grundsätzliche Vorgaben über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu entnehmen.
- **Zugang zu gerichtlicher oder sonstiger Überprüfung** (Art. 9): Hier geht es um den gerichtlichen Zugang in Bezug auf verschiedene Konstellationen bzw. Ansprüche.

Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen soll auf der Erörterung der genauen rechtlichen Tragweite dieser drei Pfeiler liegen (E., F., G.), dies auf der Grundlage der Erläuterung der Zielsetzungen des Abkommens (B.), einiger zentraler Begriffsbestimmungen (C.) sowie der sog. allgemeinen Verpflichtungen (D.). Vor der abschließenden Schlussbetrachtung (I.) sei noch kurz auf die im Abkommen enthaltenen Verfahrens- und Schlussbestimmungen hingewiesen (H.).

## **B. Zielsetzung der Konvention (Art. 1)**

Art. 1 formuliert – in Anknüpfung an die Präambel<sup>13</sup> – die **Zielsetzung der Konvention**: Danach gewährleistet jede Vertragspartei die in der Konvention vorgesehenen Rechte in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen und zwar im Hinblick darauf, zum Schutz des Rechts jedes Einzelnen (gegenwärtiger oder künftiger Generationen) auf ein Leben in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen.

Damit stellt die Konvention einen Bezug zu einem "**Recht auf eine gesunde Umwelt**" her und scheint wie selbstverständlich davon auszugehen<sup>14</sup>, dass es ein solches Recht gebe<sup>15</sup>, was bislang in der völkerrechtlichen (Vertrags-) Praxis eher die Ausnahme darstellte. Es ist denn auch erheblichen Zweifeln unterworfen, ob ein solches "Recht auf eine gesunde Umwelt" wirklich – wie Art. 1 nahelegen scheint – Teil des Völker(gewohnheits)rechts ist: Diesbezügliche Zweifel erheben sich schon deshalb, weil die genaue rechtliche Tragweite eines solchen Rechts kaum definierbar ist. So ist schon unklar, was mit dem Begriff

---

<sup>13</sup> Die hier nicht eigens kommentiert werden soll. Vgl. die Bemerkungen bei *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 11 ff., wo insbesondere auch der Zusammenhang mit sonstigen völkerrechtlichen Entwicklungen hergestellt wird.

<sup>14</sup> So auch das Verständnis dieses Passus bei *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 29.

<sup>15</sup> Vgl. zur Problematik etwa *Patricia Birnie/Alan Boyle*, International Law & The Environment, 2. Aufl., 2002, 254 ff.; *Astrid Epiney/Martin Scheyli*, Umweltvölkerrecht, 2000, 158 ff.; *Eva Kornicker*, Ius cogens und Umweltvölkerrecht, 1997, 201 ff.; *Ariane Ayer*, Droit international de l'environnement: responsabilité de l'Etat pour inactivité législative et droits des particuliers, 2001, 57 ff., jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

"Umwelt" gemeint ist, ganz abgesehen davon, dass die "Gesundheit" der Umwelt kaum einer allgemein-abstrakten Definition zugänglich ist. Daran anknüpfend ist nicht ersichtlich, wie diejenigen Maßnahmen präzisiert werden sollen, zu denen der Staat (und oder Private?) verpflichtet sein sollen. Insgesamt ist daher bereits der Schutzbereich dieses "Grundrechts" kaum normativ bestimmbar; sollen aber Rechte Einzelner tatsächlich gewährleistet und durchsetzbar sein, muss ihr Inhalt unabhängig vom Einzelfall bestimmt werden können. Vor diesem Hintergrund könnte ein "Umweltgrundrecht" das in es gesetzten Erwartungen kaum erfüllen. Da sich im Übrigen in der völkerrechtlichen Praxis kaum Hinweise auf die Anerkennung eines solchen Rechts – von Ausnahmen abgesehen<sup>16</sup> – finden lassen, muss der teilweise vertretenen Ansicht, ein derartiges eigenständiges Recht existiere auf völkerrechtlicher Ebene<sup>17</sup>, mit großer Skepsis begegnet werden.

Im Übrigen ist die **Formulierung des Art. 1** bei näherem Hinsehen **weniger eindeutig** als teilweise<sup>18</sup> angenommen: Denn wenn man mit der Garantie von Verfahrensrechten zum "Schutz des Rechts jeder Person" auf eine gesunde Umwelt "beitragen" muss, impliziert das auch, dass ein solches Recht jedenfalls als unmittelbar verpflichtendes Individual- oder Kollektivrecht nicht existiert, denn in diesem Fall könnte ja dieses Recht durchgesetzt werden, ohne dass der Umweg über die Garantie von Verfahrensrechten, die zum Schutz dieses Rechts "beitragen", gehen müsste. In dieser Perspektive könnte die Formulierung des Art. 1 sogar gegen die Anerkennung eines "Rechts auf eine gesunde Umwelt" angeführt werden. Jedenfalls aber stellt sie klar, dass ein solches Recht nicht als subjektives Recht Einzelner oder von Gruppen vorstellbar ist, sondern dass es – wenn überhaupt – allenfalls um die Anerkennung einer eher umfassenden und als solchen nicht operationellen Zielsetzung geht, die dann ihrerseits durch den Erlass bzw. die Anerkennung einer ganzen Palette von Verpflichtungen und Rechten – zu denen dann eben auch die Garantie von Verfahrensrechten gehört – verwirklicht werden muss.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, die Bezugnahme (in Art. 1) auf ein "Recht auf gesunde Umwelt" dahin auszulegen, dass es weniger um die Anerkennung eines bereits existierenden "Rechts", denn um die Klarstellung des Stellenwerts der in der Konvention garantierten Verfahrensrechte geht: Diese stellen gerade keinen Selbstzweck dar, sondern über das Durchlaufen von Verfahren und die Einräumung gewisser Verfahrensrechte Einzelner soll

---

<sup>16</sup> Vgl. bereits die Nachweise bei *Epiney/Scheyli*, Umweltvölkerrecht (Fn.), 158 ff.; s. sodann *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (344).

<sup>17</sup> In diese Richtung offenbar *Ayer*, Droit international de l'environnement (Fn.), 57 ff. Die übrigen in Fn. zitierten Autoren lehnen die Existenz eines solchen Rechts – sei es nun als subjektives Recht eines Einzelnen oder als "Kollektivrecht" – hingegen im Ergebnis ab.

<sup>18</sup> S. insbesondere die Bemerkungen von *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (344), die davon ausgehen dürfte, dass Art. 1 eine Art Anerkennung eines "Rechts auf eine gesunde Umwelt" impliziere, wobei sie die inhaltlichen Konturen eines solchen Rechts jedoch nicht umschreibt. Unklar *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 40 ff., der zwar ein subjektives Recht des Einzelnen auf eine gesunde Umwelt verneinen dürfte, jedoch – zumindest missverständlich – dann davon spricht, das Recht auf Umweltinformation nach der Aarhus Konvention könne somit nunmehr als "Ausprägung eines Rechts auf Leben in einer gesunden Umwelt angesehen werden" (48 f.). Nicht ganz klar auch *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (221, Fn. 13).

dem Schutz der Umwelt als solcher Vorschub geleistet werden<sup>19</sup>. Insofern – und dieser Aspekt vermag angesichts der teilweisen Anlehnung der Konvention an einzelne gemeinschaftliche Rechtsakte, insbesondere die RL 90/313 kaum zu überraschen – dürfte der im europäischen Gemeinschaftsrecht insbesondere in den letzten ca. 10-15 Jahren immer weiter entwickelte Gedanke, dass ein effektiver Umweltschutz nicht nur die Definition materieller Standards, sondern auch die Beachtung gewisser **verfahrensrechtlicher Anforderungen** bedingt<sup>20</sup>, auch der Aarhus-Konvention zugrunde liegen. Deutlich wird damit auch, dass die Konvention selbstverständlich insofern einen **menschen- bzw. grundrechtlichen Ansatz** verfolgt, als die auf ihrer Grundlage zu garantierenden Rechte zumindest teilweise als **subjektive Rechte Einzelner** auszugestalten sind.

### C. Begriffsbestimmungen (Art. 2)

Art. 2 enthält eine Reihe von **Begriffsbestimmungen**<sup>21</sup>, die insofern zumindest teilweise von großer Bedeutung sind, als sie über die Definition von Begriffen – z.B. der Anspruchsberechtigten – die **rechtliche Tragweite** einer Reihe von Bestimmungen der Konvention determinieren. So<sup>22</sup> determiniert der Begriff der "Behörde" (Art. 2 Abs. 2) den Anspruchsgegner des Anspruchs auf Umweltinformation, während der Begriff der "Umweltinformation" (Art. 2 Abs. 3) den Anspruchsgegenstand dieses Anspruchs umschreibt. Die Aktivlegitimation für diesen Anspruch wird durch den Begriff der "Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 4) bestimmt, und der Begriff der "betroffenen Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 5) schließlich ist im Zusammenhang mit der Beteiligung an Entscheidungsverfahren und dem gerichtlichen Zugang von Bedeutung.

---

<sup>19</sup> Vgl. auch *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 40, der darauf hinweist, dass im Umweltvölkerrecht der Begriff "right" häufig verwendet werden, um einem bestimmten Interesse ein höheres Gewicht zu verleihen oder einen bestimmten Status zuzuschreiben, während er nicht notwendigerweise ein gerichtlich durchsetzbares Recht bezeichne.

<sup>20</sup> Dieser Grundsatz hat denn auch in zahlreichen gemeinschaftlichen Rechtsakten Niederschlag gefunden. Stichworte in diesem Zusammenhang sind etwa die UVP-Richtlinie (RL 85/377, ABl. 1985 L 175, 40), die IVU-Richtlinie (RL 96/61, ABl. 1996 L 157, 26) oder die Umweltinformationsrichtlinie (RL 90/313, ABl. 1990 L 158, 56). Vgl. zu diesen Tendenzen im europäischen Gemeinschaftsrecht *Astrid Epiney*, EG-rechtliche Impulse für einen integrierten Umweltschutz, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Nationale und internationale Perspektiven der Umweltordnung, 2000, 47 ff., m.w.N.

<sup>21</sup> Interessanterweise enthält dieser Artikel aber keine Begriffsbestimmung des Ausdrucks "in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht" oder ähnlicher Wendungen; häufig verweisen die Artikel der Konvention nämlich unter Rückgriff auf teilweise unterschiedliche Formulierungen auf das innerstaatliche Recht, so dass sich die Frage stellt, was damit gemeint ist. M.E. kann dieser Verweis nicht einheitlich für alle Artikel definiert werden, sondern hängt von dem Zusammenhang und dem Charakter der Verpflichtung ab, in Bezug auf die er gebraucht wird, so dass im Zusammenhang mit der Kommentierung der einzelnen Artikel noch auf diesen Hinweis zurückzukommen sein wird. Insofern erscheint dann auch der Verzicht auf eine Begriffsbestimmung in Art. 2 konsequent. Vgl. ansonsten zu den grundsätzlich möglichen verschiedenen Auslegungen derartiger Verweise *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 30 f.

<sup>22</sup> Der Begriff der "Vertragspartei" (Art. 2 Abs. 1) ist bereits aus sich selbst verständlich und bedarf daher keiner Kommentierung.

## I. "Behörde" (Art. 2 Abs. 2)

Art. 2 Abs. 2 unterscheidet verschiedene Konstellationen:

- Nach Art. 2 Abs. 2 lit. a) sind unter "Behörden" zunächst **alle Stellen der öffentlichen Verwaltung** (auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene) zu verstehen. Bemerkenswert ist dabei, dass es hier nicht darauf ankommt, ob Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrgenommen werden; vielmehr werden umfassend alle Stellen der öffentlichen Verwaltung erfasst. Insoweit geht die Aarhus-Konvention über den (ursprünglichen) Regelungsgehalt der RL 90/313 hinaus, wonach nur Behörden, die Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrnehmen, verpflichtet werden müssen (Art. 2 lit. b) RL 90/313).
- Nach Art. 2 Abs. 2 lit. b), c) fallen darüber hinaus auch **Private** unter den Behördenbegriff, soweit sie **öffentliche Zuständigkeiten oder Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes** wahrnehmen, so dass in Bezug auf die Erfassung der Privaten wiederum auf die Wahrnehmung von Aufgaben im "Zusammenhang mit der Umwelt" abgestellt wird, wobei dies entweder "auf Grund innerstaatlichen Rechts" (lit. b) oder aber "unter der Kontrolle einer der in lit. a) oder b) genannten Stelle" (lit. c) erfolgen muss<sup>23</sup>. Zu denken ist dabei beispielsweise an den Bereich der Abfallentsorgung, bei dem sich die entsorgungspflichtigen öffentlichrechtlichen Körperschaften privater Unternehmen bedienen.

Denkt man den damit in Art. 2 Abs. 2 lit. b), c) zum Ausdruck kommenden funktionalen Gedanken konsequent zu Ende, müssen m.E. grundsätzlich auch diejenigen privatrechtlichen Subjekte erfasst werden, die – wenn auch nicht direkt mit hoheitlicher Befugnis ausgestattet – zwecks Vermeidung drohender gesetzlicher Regelungen freiwillig, d.h. im Rahmen von Selbstbeschränkungsvereinbarungen oder Kooperationslösungen, umweltrelevanten Tätigkeiten, wie etwa dem Sammeln und Wiederaufbereiten von Stoffen, nachgehen. Voraussetzung ist hier jedoch – wie erwähnt – immer, dass öffentliche, also gemeinwohl-relevante Aufgaben im Bereich der Umweltpflege wahrgenommen werden<sup>24</sup>. Entsprechende Vereinbarungen oder Kooperationslösungen ergehen nämlich überwiegend unter dem Damoklesschwert

---

<sup>23</sup> Durch diese Erweiterung des Behördenbegriffs soll verhindert werden, dass durch die zunehmende Privatisierung öffentlicher Aufgaben der Anwendungsbereich des Informationsanspruchs zu sehr eingeschränkt wird. Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 32.

<sup>24</sup> Wobei diese Voraussetzung wohl nicht nur dann vorliegen dürfte, wenn die Tätigkeit unmittelbar dem Umweltschutz dient oder dienen soll, sondern auch in den Fällen, in denen Umweltschutzbelange zu beachten sind, wie etwa bei der Wasserversorgung. Nur auf diese Weise kann dem Ziel der Konvention, eine möglichst weitgehende Transparenz durch den Informationszugangsanspruch zu erreichen, Rechnung getragen werden. Vgl. zu diesem Aspekt umfassend im Zusammenhang mit § 2 UIG *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 2 UIG, Rdnr. 23 ff., in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 1995.

einer möglichen Legiferierung, d.h. mit Blick auf die Vermeidung hoheitlicher Vorschriften, und sind somit letztlich ein aliud ansonsten notwendiger rechtlich verbindlicher Vorschriften, das aber ähnliche öffentliche Interessen wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund ist bei derartigen Fallkonstellationen durchaus davon auszugehen, dass die Privaten die öffentlichen Aufgaben im Umweltbereich "unter der Kontrolle" einer öffentlichen Verwaltung oder einer ausdrücklich durch Gesetz beauftragten natürlichen oder juristischen Person wahrnehmen, so dass die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 lit. c) erfüllt sind.

Ganz allgemein dürfte die Formulierung des Art. 2 Abs. 2 lit. c) es nahe legen, dass der Behördenbegriff dieser Bestimmung immer schon dann erfüllt ist, wenn es um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Umweltbereich geht, die von staatlichen Stellen in der einen oder anderen Weise "kontrolliert" – also wohl beaufsichtigt – werden. Damit dürften grundsätzlich auch etwa (privatisierte) Energieversorgungsunternehmen oder Wasserversorgungsunternehmen unter den Behördenbegriff des Art. 2 fallen<sup>25</sup>.

- Im Zusammenhang mit Art. 17 ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 lit. d) außerdem, dass auch entsprechende Organe der Europäischen Union als Behörden im Sinne des Übereinkommens gelten.<sup>26</sup>

Notwendig ist in jedem Fall, dass es um die Wahrnehmung **administrativer Kompetenzen im Umweltbereich** (Art. 2 Abs. 2 in fine) geht; hierdurch sollen Behörden gegenüber legislativen sowie judikativen Organen abgegrenzt werden, die nach dem Übereinkommen keine Behörden darstellen. Die Abgrenzung dieser Funktionen kann – wenn auch im Ansatz überzeugend – angesichts der Aufgabenverflechtung im modernen Staat durchaus im Einzelfall Schwierigkeiten aufwerfen<sup>27</sup>.

Insgesamt führt diese Begriffsdefinition also dazu, dass der Anwendungsbereich des Umweltinformationsanspruchs im Hinblick auf den Anspruchsgegner sehr umfassend ausgestaltet ist.

## II. "Umweltinformation" (Art. 2 Abs. 3)

Der in Art. 2 Abs. 3 definierte Begriff "Umweltinformation" betrifft den Gegenstand des Anspruchs auf Umweltinformationen. Die sehr weit ausgefallene Formulierung in diesem Absatz impliziert, dass dieser Begriff praktisch jede erdenkliche Information mit Umweltbezug erfasst:

---

<sup>25</sup> A.A. *Jeder*, UTR 2002, 145 (151); wie hier *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 52 ff.; ebenso wohl *Zschiesche*, ZUR 2001, 177 (179).

<sup>26</sup> Siehe auch *Brady*, EPL 1998, 69 (70); *Ebbesson*, YIEL 1997, 51 (92); ausführlich hierzu in Bezug auf die in der EG erfassten Organe *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (350 f.).

<sup>27</sup> Vgl. auch *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (231).

- In **materieller Hinsicht** wird zunächst der Zustand der Umwelt (im Sinne der natürlichen Lebensgrundlagen) an sich erfasst, wobei die Konvention ausdrücklich die einzelnen Umweltbestandteile, die Artenvielfalt sowie die ökologischen Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen nennt (Art. 2 Abs. 3 lit. a). Sodann gehören zu den erfassten Inhalten alle möglichen externen Faktoren, die in irgendeiner Weise auf die natürlichen Lebensgrundlagen einwirken oder wahrscheinlich einwirken (Art. 2 Abs. 3 lit. b). Einbezogen sind damit auch Informationen über möglicherweise umweltschädigende Produkte. Erfasst werden aber auch solche Faktoren, die umweltbezogene Entscheidungsverfahren beeinflussen, wie Kosten/Nutzen- oder Wirtschaftsanalysen<sup>28</sup>. Damit dürfte der Begriff der Umweltinformation der Aarhus-Konvention erheblich über denjenigen der RL 90/313 und des UIG<sup>29</sup> hinausgehen<sup>30</sup>. Auch **Stellungnahmen**, die im Rahmen verwaltungsbehördlicher Verfahren (z.B. UVP) abgegeben werden, stellen "Umweltinformationen" dar, ist ihnen doch ein Aussagewert über den Zustand der Umwelt oder über bestimmte diesbezügliche Tätigkeiten zu entnehmen. Hieran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass derartige Stellungnahmen eigene Wertungen enthalten können, denn gerade (zukünftige) Umweltauswirkungen können durchaus unterschiedlich bewertet und eingeschätzt werden. Für diese Sicht spricht auch der Sinn der Konvention, einen verbesserten Schutz der Umwelt über Verfahrensgestaltung und (Vollzugs-) Kontrolle zu erreichen: Stellungnahmen fließen regelmäßig in den Abwägungsvorgang der Behörden ein; diese aber sind für die effektive Beachtung umweltrechtlicher Vorgaben entscheidend, so dass die diesbezüglichen Informationen vom Informationsanspruch erfasst werden müssen, ermöglichen sie es doch dem Bürger, bis zu einem gewissen Grad den Entscheidungsprozess der Behörde zu rekonstruieren<sup>31</sup>. Schließlich wird der Begriff der Umwelt insofern über die natürlichen Lebensgrundlagen hinaus ausgedehnt, als auch die spezifische – auch etwa durch Bauwerke gestaltete – Lebenswelt des Menschen miteinbezogen wird, soweit sie durch die Umweltelemente im engeren Sinn<sup>32</sup> oder irgendeine umweltrelevante Faktoren<sup>33</sup> betroffen ist bzw. sein könnte<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Der Hintergrund des Einbezugs dieser Aspekte ist darin zu sehen, dass die Ergebnisse wirtschaftlicher Analysen einen großen Einfluss auf die Weiterführung von Projekten entfalten (können) und es daher für die Öffentlichkeit von Bedeutung sein kann, Kenntnis von solchen Analysen zu erhalten. Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 38.

<sup>29</sup> Hierzu *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 2 UIG, Rdnr. 167 ff., in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 1995.

<sup>30</sup> Ebenso *Jeder*, UTR 2002, 145 (152 f.).

<sup>31</sup> Vgl. zur Problematik im Zusammenhang mit der RL 90/313 *Carola Vahldiek*, Umweltinformationsrecht. Neue Entwicklungen in der Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht, ZUR 1997, 144 (145); *Gerd Winter*, Was sind Umweltinformationen, was Vorverfahren im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie? Zum Vorlagebeschluss nach Art. 177 EGV des OVG Schleswig vom 10.7.1996, NuR 1997, 335 f. Vgl. nunmehr EuGH, EuZW 1998, 470.

<sup>32</sup> Im Sinne des Art. 2 Abs. 3 Bst. a.

<sup>33</sup> Im Sinne von Art. 2 Abs. 3 Bst. b.

Erfasst sind auch Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit (Art. 2 Abs. 3 lit. c).

- In Bezug auf die **Form** (bzw. das Medium) wird jede technisch mögliche Variante der Informationsspeicherung (schriftliche, mündliche, elektronische oder sonstige Form) erfasst (Art. 2 Abs. 3 in initio). Allerdings muss die Information in irgendeiner Form auf einem Datenträger festgehalten sein, so dass "nur" im menschlichen Gehirn – der kein "Datenträger" im Sinne der Konvention ist – enthaltene Informationen, wie z.B. behördliche Würdigungen oder Erläuterungen<sup>35</sup>, nicht unter den Begriff der Umweltinformation fallen<sup>36</sup>.

Unter den Begriff der Umweltinformationen fallen auch **unrichtige Angaben**<sup>37</sup>, können doch auch ihnen Anhaltspunkte über die Qualität des Vollzuges des Umweltrechts oder sonstige umweltrelevante Umstände entnommen werden, wie etwa das Beispiel unrichtiger Angaben durch Betriebe im Rahmen der UVP zeigt<sup>38</sup>. Die Behörden sind grundsätzlich jedoch nicht für die inhaltliche Richtigkeit der Umweltinformationen verantwortlich, vermitteln sie doch nur bestehende Informationen, ohne dass sie diese notwendigerweise selbst beschaffen und bearbeiten. Allerdings dürfte nach den einschlägigen nationalen Gesetzen eine Verantwortlichkeit dann in Betracht kommen, wenn die Informationsvermittlung nicht durch Gewährung von Akteneinsicht, sondern in einer von den Behörden bearbeiteten Form, wie etwa durch fehlerhafte Zusammenfassungen oder die Gesamtinformation verfälschende Teilabzüge, erfolgt. Hier dürfte denn auch eine Verletzung des durch die Konvention garantierten Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen vorliegen.

### III. "Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 4)

Unter "**Öffentlichkeit**" – die anspruchsberechtigt für den Zugang zu Umweltinformationen ist – versteht die Konvention zunächst jede **natürliche oder juristische Person**, unabhängig von irgendwelchen besonderen Eigenschaften oder der Existenz besonderer Interessen.

Unter der Voraussetzung, dass dies von der jeweiligen nationalen Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis vorgesehen ist, sind auch **Verbände, Organisationen oder Gruppen** als Teil der Öffentlichkeit anzusehen. Diese Bezugnahme auf das innerstaatliche Recht dürfte – in Anknüpfung an die Zielsetzung der Konvention, einen möglichst weitgehenden

---

<sup>34</sup> Der Einbezug dieses Aspekts trägt der Interdependenz von Mensch, gestalteter und natürlicher Umwelt Rechnung. Vgl. *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 38 f.

<sup>35</sup> Immer, soweit sie nicht ihrerseits auf Datenträgern festgehalten sind.

<sup>36</sup> Vgl. zu der entsprechenden Rechtslage auf der Grundlage der RL 90/313 VG Schleswig-Holstein, ZUR 1996, 96 ff.; kritisch hierzu allerdings *Christian Schrader*, Zugang zu Umweltinformationen, Urteilsanmerkung zu VG Schleswig Holstein, ZUR 1996, 98 (99 f.).

<sup>37</sup> Dem Wortlaut des Art. 2 Abs. 3 ist auch keine diesbezügliche Einschränkung zu entnehmen.

<sup>38</sup> Zudem könnte durch eine Ausklammerung der "unrichtigen" Information einer unkontrollierbaren Handhabung des Informationszugangsrechts durch die Behörden Tür und Tor geöffnet werden, könnten sich diese doch in vielen Fällen auf die (wirkliche oder vermeintliche) Unrichtigkeit der Daten berufen.

Informationszugang zu gewährleisten und unter Berücksichtigung der Formulierung des Art. 2 Abs. 4, der von einem Grundsatz der Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen ausgehen dürfte, sofern das nationale Recht dem nicht grundsätzlich entgegensteht – im Ergebnis dahingehend auszulegen sein, dass nicht natürliche oder juristische Personen immer dann aktivlegitimiert sein müssen, wenn das innerstaatliche Recht ihnen grundsätzlich eine gewisse Antrags- und/oder Beschwerdebefugnis – ggf. in bestimmten Belangen – zuerkennt. In diesem Fall steht es damit den Vertragsstaaten gerade nicht frei, im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen einschränkende Regelungen vorzusehen. Insofern dürfte dieser Teilgehalt des Art. 2 Abs. 4 als eine Art **Diskriminierungsverbot** auszulegen sein.

#### IV. "Betroffene Öffentlichkeit" (Art. 2 Abs. 5)

Zur "betroffenen Öffentlichkeit" gehört nach Art. 2 Abs. 5 die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren **konkret betroffene oder wahrscheinlich konkret betroffene Öffentlichkeit**, außerdem jene Öffentlichkeit, die ein **Interesse an diesen Verfahren** hat. Gegenüber der (allgemeinen) Öffentlichkeit handelt es sich also um Teile derselben, die durch eine spezifische Betroffenheit definiert werden.

Nach dem zweiten Halbsatz wird dabei bei **Verbänden** ("Nicht-Regierungsorganisationen"), die sich für Umweltschutzbelange einsetzen, von vornherein ein solches Interesse angenommen. Letzteres steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass derartige Verbände allfällige weitere, nach innerstaatlichem Recht geforderte Voraussetzungen erfüllen. Diese dürfen aber jedenfalls nicht unzumutbar sein, würde doch ansonsten die effektive Wirkung dieser Bestimmung beeinträchtigt. Dieser Schluss drängt sich auch vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 4 auf, wonach jede Vertragspartei für angemessene Anerkennung und Unterstützung von Verbänden, die sich für den Umweltschutz einsetzen, sorgt und ihr innerstaatliches Recht dementsprechend ausgestaltet.

Während damit Verbände quasi "automatisch" – soweit sie sich für Umweltbelange einsetzen und die allenfalls bestehenden Erfordernisse des innerstaatlichen Rechts erfüllen – als "betroffen" im Sinne des Art. 2 Abs. 5 anzusehen sind, bleiben die Voraussetzungen, unter denen **Einzelne** betroffen sind, eher unklar, ist das Erfordernis der "Betroffenheit" oder des "Interesses" doch unscharf, und die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen legen hier doch sehr unterschiedliche Konzepte zugrunde<sup>39</sup>. Immerhin legt sowohl die Formulierung dieser Bestimmung als auch die Nennung der "betroffenen Öffentlichkeit" neben der "Rechtsverletzung" in Art. 9 Abs. 2<sup>40</sup> den Schluss nahe, dass es jedenfalls nicht (nur) um

<sup>39</sup> Vgl. hierzu etwa die rechtsvergleichende Untersuchungen bei *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002; *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2003, jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

<sup>40</sup> S. hierzu noch unten G.III.

Personen gehen kann, die über ein rechtlich zuerkanntes Recht ("subjektives Recht") verfügen, sondern entscheidend soll offenbar das Interesse bzw. die tatsächliche Betroffenheit der Personen sein. Darüber hinaus deutet die Bezugnahme sowohl auf die "betroffene Öffentlichkeit" als auch auf die Öffentlichkeit mit einem "Interesse" an einem Entscheidungsverfahren darauf hin, dass es hier um ein eher weit gefasstes Interesse gehen soll.

#### **D. Allgemeine Verpflichtungen (Art. 3)**

Art. 3 Aarhus-Konvention enthält – neben einer Reihe von rechtlich nicht konkretisierbaren Postulaten<sup>41</sup>, auf die im Folgenden nicht näher eingegangen werden soll, die aber bei der Auslegung der anderen Bestimmungen des Abkommens eine gewisse Rolle spielen (können)<sup>42</sup> – unter dem Titel "allgemeine Bestimmungen" eine Reihe von **allgemeinen Verpflichtungen**, die sich auf die Gesamtheit der sich aus der Konvention ergebenden Pflichten beziehen, so dass sie einen "allgemeinen Teil" der drei Pfeiler der Konvention darstellen:

- Zunächst werden die Vertragsstaaten angehalten, die **notwendigen und geeigneten Maßnahmen** zu treffen, um den sich aus der **Konvention ergebenden Verpflichtungen nachkommen** zu können; hier geht es also im Wesentlichen um normative und auf den Vollzug ausgerichtete Maßnahmen (Art. 3 Abs. 1). Eine selbständige, d.h. über die in den einzelnen Pfeilern des Abkommens genannten Verpflichtungen hinausgehende, Bedeutung dürfte dieser Bestimmung allerdings nicht zu entnehmen sein.
- Eine solche kommt allerdings Art. 3 Abs. 9 zu: Nach dieser Bestimmung sind Benachteiligungen der Öffentlichkeit (bzw. ihrer Repräsentanten) aufgrund der Staatsangehörigkeit, der Nationalität oder des Wohnortes (bei juristischen Personen aufgrund des eingetragenen Sitzes oder des tatsächlichen Geschäftszentrums) nicht zulässig. Damit muss in einem bestimmten Vertragsstaat grundsätzlich auch ausländischen natürlichen und juristischen Personen die Möglichkeit zustehen, die vom Übereinkommen statuierten Rechte geltend zu machen. Insoweit gilt also ein **Diskriminierungsverbot**; die der Konvention zu entnehmenden Rechte sind gleichermaßen aus- und inländischen Personen zu gewähren.

---

<sup>41</sup> Schon die verwandten Formulierungen weisen teilweise auf die fehlende rechtliche Konkretisierbarkeit hin, so etwa wenn sich die Vertragsparteien "bemühen" müssen oder bestimmte Verhaltensweisen oder Zielsetzungen zu "fördern" seien. Damit soll nicht die Nützlichkeit solcher Bestimmungen grundsätzlich abgestritten werden; angesichts der sehr weichen Formulierungen ist es aber kaum vorstellbar, dass man einem Staat einen Verstoß gegen eine solche Pflicht nachweisen kann. Zu Art. 3 Abs. 4 s. bereits oben C.IV.

<sup>42</sup> S. auch *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 57, der davon spricht, dass die in Artikel 3 enthaltenen allgemeinen Bestimmungen bei der Umsetzung der Konvention zu beachten seien.

- Schließlich enthält Art. 3 Abs. 8 ein Verbot **ungerechtfertigter Benachteiligung** von Personen, die ihre Rechte entsprechend den Bestimmungen des Übereinkommens geltend machen. Die Vertragsparteien haben zu garantieren, dass solche Personen in keiner Weise bestraft, verfolgt oder belästigt werden<sup>43</sup>.

Darüber hinaus ist noch auf Art. 3 Abs. 5 hinzuweisen, wonach die sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen jedenfalls Mindeststandards darstellen; ebensowenig verlangt die Konvention die Verdrängung bisher bestehender Rechte in den von der Konvention erfassten Bereichen (Art. 3 Abs. 6).

## **E. Erste Säule: Zugang zu Umweltinformationen sowie deren Erhebung und Weitergabe (Art. 4-5)**

Der erste Pfeiler der Aarhus-Konvention umfasst einerseits das den Einzelnen zu gewährende Recht auf Zugang zu Umweltinformationen (I.); andererseits sind hier auch einige Verpflichtungen der Vertragsparteien statuiert, die sicherstellen sollen, dass dieser Zugang auch effektiv ist, insbesondere dass die Behörden über geeignetes Informationsmaterial verfügen (II.).

### **I. Recht auf Informationszugang (Art. 4)**

#### **1. Grundsatz (Art. 4 Abs. 1)**

Die Vertragsparteien haben im Rahmen der innerstaatlichen Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass ihre Behörden der Öffentlichkeit auf Antrag den Zugang zu Umweltinformationen ermöglichen (Art. 4 Abs. 1). Damit verlangt die Aarhus-Konvention, dass die Vertragsparteien im Rahmen ihres innerstaatlichen Rechts einen **Anspruch der Öffentlichkeit** auf Zugang zu Umweltinformationen anerkennen und die Durchsetzung dieses Anspruchs gewährleisten. Im Einzelnen ist dieses Zugangsrecht – das sich sichtbar an die RL 90/313 anlehnt, wobei die Bestimmungen der Aarhus-Konvention in einigen Punkten aber weitergehende Informationsrechte implizieren<sup>44</sup> – durch folgende Elemente charakterisiert:

- **Aktiv legitimiert** – also Anspruchsberechtigter – ist die "**Öffentlichkeit**"<sup>45</sup>, so dass das Zugangsrecht zwingend als Popularanspruch auszugestalten ist.
- **Passiv legitimiert** – also Anspruchsgegner – sind "**Behörden**"<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Die Auferlegung angemessener Gerichtskosten in innerstaatlichen Gerichtsverfahren gilt dabei ausdrücklich nicht als ungerechtfertigte Benachteiligung in diesem Sinn.

<sup>44</sup> Wie in den Ausführungen noch deutlich werden wird. Vgl. auch die tabellarische Übersicht über die Parallelen und Unterschiede in beiden Regelwerken bei *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 65 f.

<sup>45</sup> S. zum Begriff oben C.III.

- **Anspruchsgegenstand** sind "**Umweltinformationen**", wodurch letztlich jede erdenkliche Information mit Umweltbezug erfasst wird<sup>47</sup>. Dabei ist der Anspruch nicht als "Informationsbeschaffungsanspruch" ausgestaltet, da er abgelehnt werden kann, wenn die Behörde nicht über die verlangten Informationen verfügt (Art. 4 Abs. 3 lit. a)<sup>48</sup>. Allerdings bezieht sich der Anspruch auch auf Informationen, die nicht von der jeweiligen Behörde selbst ermittelt oder erfasst wurden, wie schon der Zusammenhang mit dem in Art. 4 Abs. 4 lit. g)<sup>49</sup> verdeutlicht.

Der in Art. 4 Abs. 1 enthaltene Hinweis, der Zugang sei "**im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften**" sicherzustellen, kann vor dem Hintergrund des Sinns und Zwecks der Konvention, einen möglichst weitgehenden Zugang zu Umweltinformationen zu gewährleisten und angesichts der Ausgestaltung des Art. 4 (Formulierung eines Anspruchs, den Zugangsmodalitäten sowie von abschließenden Ausnahmetatbeständen) jedenfalls nicht dahingehend verstanden werden, dass ein Zugangsrecht nur nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts zu erfolgen hat; denn damit würde die normative Tragweite dieses Rechts sehr eingeschränkt werden und es den Vertragsstaaten anheim gestellt, inwieweit sie ein Zugangsrecht gewähren wollen. Vielmehr dürfte dieser Zusatz im Sinne eines Nichtdiskriminierungsgebots und eines Hinweises auf die innerstaatliche Rechtsordnung, soweit die Begriffe der Konvention selbst einen Gestaltungsspielraum implizieren, auszulegen sein: Auch der Zugangsanspruch ist ja jedenfalls als Mindeststandard ausgestaltet<sup>50</sup>, so dass im Falle weitergehender Rechte diese eben "im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften" allen Personen zu gewähren sind. Sodann verwendet die Konvention teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe (insbesondere bei den Ausnahmetatbeständen), die – immer in den von der Konvention gezogenen Grenzen – einer Konkretisierung durch nationales Recht zugänglich sind. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass den Vertragsstaaten selbstverständlich die Befugnis zukommt, die rechtstechnischen Modalitäten der Zugangsgewährung zu bestimmen.

Grundsätzlich können die Behörde von der direkten Übermittlung der Informationen absehen, wenn diese **öffentlich** – etwa über Internet – **zur Verfügung stehen** (Art. 4 Abs. 1 lit. b). Allerdings muss die Öffentlichkeit in zumutbarer Weise Zugang zu diesen Informationen haben, so dass ein Verweis auf das Internet etwa dann nicht statthaft ist, wenn in dem betreffenden Vertragsstaat kein hinreichend verbreiteter Netzzugang besteht<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Zum Begriff oben C.I.

<sup>47</sup> S. zum Begriff im Einzelnen oben C.II.

<sup>48</sup> Art. 4 Abs. 3 lit. a) dürfte denn auch eher die Tragweite des Anspruchs betreffen, denn eine Ausnahme darstellen.

<sup>49</sup> Wonach unter gewissen Voraussetzungen zu durch Dritte zur Verfügung gestellten Informationen kein Zugang zu gewähren ist. Vgl. hierzu unten E.I.3.

<sup>50</sup> S. bereits oben D.

<sup>51</sup> *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 55.

## 2. Modalitäten (Art. 4 Abs. 1, 2, 5, 8)

Im Hinblick auf die Modalitäten des Informationszugangs wird der Gestaltungsspielraum der Behörden insofern eingeschränkt, als die Informationen grundsätzlich in der **verlangten Form zu übermitteln** sind, es sei denn, sie stünden der Öffentlichkeit schon in anderer Form zur Verfügung (Art. 4 Abs. 1). Allerdings kann sich die Behörde unter Angabe von Gründen für eine andere Art der Zugänglichmachung entscheiden (Art. 4 Abs. 1 lit. b). Das damit zum Ausdruck kommende Regel-Ausnahme-Verhältnis legt es nahe, dass nur dann von der verlangten Form abgewichen werden darf, wenn diese für die Behörde nicht zumutbar oder aber mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre. Dies impliziert, dass die Antragsteller grundsätzlich auch Kopien der entsprechenden Dokumente verlangen können (vgl. auch Art. 4 Abs. 1).

Die Behörden müssen dem Antrag innerhalb einer **Frist** von einem Monat entsprechen (Art. 4 Abs. 2). Diese Frist kann auf höchstens zwei Monate verlängert werden, aber nur unter der Voraussetzung, dass Umfang und Komplexität der verlangten Informationen dies rechtfertigen. In diesem Falle besteht allerdings gegenüber den Antragstellern eine Begründungspflicht.

Für die Übermittlung der ersuchten Informationen darf eine angemessene **Gebühr** erhoben werden (Art. 4 Abs. 8). Damit dürfte Bezug auf die der Verwaltung durch ein spezifisches Gesuch anfallenden Kosten genommen werden<sup>52</sup>. Nicht zulässig ist es daher, bei der Berechnung der Gebühr auch die allgemeinen Betriebskosten (z.B. Personal) oder gar die Kosten zur Erlangung der jeweiligen Umweltinformation zu berücksichtigen. Dies führte nämlich ggf. zu sehr hohen Gebühren, wodurch der effektive Zugang zu den Umweltinformationen doch zumindest sehr erschwert, in manchen Fällen gar verunmöglicht würde. Da die Gebühr nur im Falle der "Übermittlung" von Informationen erhoben werden darf, ist eine Gebührenforderung auch im Falle der Ablehnung eines Gesuchs nicht mit den Vorgaben der Konvention vereinbar<sup>53</sup>. Diese Auslegung erscheint darüber hinaus auch deshalb zwingend, weil mit der (teilweisen) Auferlegung der anfallenden Kosten auch im Falle einer Ablehnung des Antrages eine (ggf. erhebliche) Erschwerung des Zugangs zu Umweltinformationen einherginge. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf die – in der RL 90/313 so nicht enthaltene – Pflicht, eine Übersicht über die Höhe der zu erhebenden Gebühren zu erstellen, womit die Transparenz eines Gebührensystems doch erheblich erhöht wird.

Zu erwähnen ist schließlich noch Art. 4 Abs. 5: Wenn die ersuchte Behörde nicht über die verlangte Information verfügt, muss dem Antragsteller entweder baldmöglichst die richtige

---

<sup>52</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang *Thomas Schomerus*, Anspruchsvoraussetzungen und Verwaltungsverfahren nach dem Umweltinformationsgesetz, ZUR 1994, 226 (230), in Bezug auf die gleichlautende Formulierung der RL 90/313.

<sup>53</sup> Vgl. mit ausführlicher Begründung *Ralf Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, Köln u.a. 1995, § 10 N. 11 ff., in Bezug auf die RL 90/313. S. zu dieser Richtlinie auch EuGH, Rs. C-217/97, NVwZ 1999, 1209.

Behörde bekannt gegeben werden oder der Antrag ist intern direkt an diese Behörde weiterzuleiten.

### 3. Ausnahmetatbestände (Art. 4 Abs. 3, 4, 6, 7)

Die Konvention zählt fakultative **Informationsverweigerungsgründe bzw. Ausnahmetatbestände abschließend** auf (Art. 4 Abs. 3, 4). Die Ausnahmetatbestände entsprechen – teilweise sogar wörtlich – weitgehend denjenigen, die in Art. 3 Abs. 2, 3 RL 90/313 und auch in der VO 1049/2001 enthalten sind. Daher kann bei der Auslegung der Ausschlussgründe von den in Bezug auf diese Rechtsakte entwickelten Grundsätzen ausgegangen werden<sup>54</sup>, wodurch eine Berücksichtigung der Besonderheiten der Aarhus-Konvention aber nicht ausgeschlossen ist. Beide Absätze der Konvention betonen, dass ein Antrag auf Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden **kann**, wenn die entsprechenden Ausnahmetatbestände vorliegen. Dies impliziert, dass der Behörde jedenfalls ein Ermessensspielraum zustehen muss und eine Abwägung der verschiedenen involvierten Interessen möglich sein muss. Daher stünde etwa eine Umsetzung, wonach im Falle der Einschlägigkeit einer der Ausnahmegründe ein Antrag in jedem Fall obligatorisch abzulehnen wäre, nicht mit den Vorgaben der Konvention im Einklang<sup>55</sup>.

**Art. 4 Abs. 3** betrifft zunächst Ausnahmegründe, die ihren Hintergrund in der Sicherstellung **effektiven behördlichen Handelns** haben. Neben dem bereits in anderem Zusammenhang<sup>56</sup> erwähnten Möglichkeit, ein Informationsbegehren abzulehnen, weil die Informationen bei der Behörde nicht vorhanden sind, geht es hier um drei Kategorien von Ausnahmen:

- **offensichtlicher Missbrauch** (Art. 4 Abs. 3 lit. b)<sup>57</sup>: Die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein offensichtlicher Missbrauch vorliegen kann, ist vor dem Hintergrund des Sinns des Informationsanspruchs zu beantworten: Dieser soll gerade

<sup>54</sup> Vgl. zur RL 90/313 ausführlich *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 7, 8 UIG, in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 1994 (§ 8) bzw. 2002 (§ 7); *Astrid Epiney/Hanspeter Pfenninger/Reto Gruber*, Europäisches Umweltrecht und die Schweiz, 1999, 93 ff.; *Christian Schrader*, Kommentierung zu §§ 7, 8 UIG, in: *Thomas Schomerus/Christian Schrader/Bernhard W. Wegener*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 2002; *André Turiaux*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, Vorb. zu §§ 7, 8 UIG, Kommentierung zu §§ 7, 8 UIG; *Ralf Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, Kommentierung der §§ 7, 8 UIG, jeweils m.w.N. Zur VO 1049/2001 mit weiteren Nachweisen auf die Rechtsprechung des EuG und des EuGH *Astrid Epiney*, Kommentar zur VO 1049/2001, Rdnr. 45 ff., in: *Jürgen Fluck/Andreas Theuer* (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002. Vgl. speziell zu den Ausnahmetatbeständen der Aarhus-Konvention *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 72 ff.

<sup>55</sup> Je nach der Formulierung der Umsetzungsbestimmungen ist es allerdings nicht ausgeschlossen, dass eine konventionskonforme Anwendung erfolgt. Vgl. in Bezug auf die VO 1049/2001 *Astrid Epiney*, Kommentar zur VO 1049/2001, Rdnr. 56 f., in: *Jürgen Fluck/Andreas Theuer* (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002.

<sup>56</sup> Oben E.I.1.

<sup>57</sup> Diese Formulierung figuriert in dieser Form in Art. 3 Abs. 3 RL 90/313.

die Information der Öffentlichkeit sicherstellen, so dass jede Nutzung zu diesem Zweck, einschließlich ihrer Verbreitung, keinen Missbrauch darstellen kann. Eingeschlossen ist damit auch die Information über mögliche Verursacher von Umweltbelastungen. Ein Missbrauch der Information kann daher nur unter der Voraussetzung angenommen werden, dass sie "offensichtlich" – also den Umständen nach klar erkennbar – nicht einer besseren Information über Umweltbelastungen, ihren Ursachen und die Strategien zu ihrer Bekämpfung dienen soll, sondern in erster Linie andere Zielsetzungen verfolgt, insbesondere private Interessen des Antragstellers oder die Behinderung der Arbeit der Behörden<sup>58</sup>. Da der Anspruch auf Zugang zu Informationen kein spezifisches Interesse voraussetzt, dürfte dieser Ausschlussgrund nur selten und in Ausnahmefällen greifen<sup>59</sup>. Jedenfalls vermag allein der Umfang oder die Komplexität des Informationsbegehrens die Annahme dieser Ausnahme nicht begründen, wie der Zusammenhang mit Art. 4 Abs. 2 zeigt, wonach in solchen Fällen eine Fristverlängerung für die Gewährung des Zugangs möglich ist.

- **zu allgemeine Formulierung** (Art. 4 Abs. 3 lit. b)<sup>60</sup>: Dieser Ausschlussgrund ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass einem Antrag nur unter der Voraussetzung stattgegeben werden kann, dass er genügend präzise formuliert ist, damit die gesuchte Information auch gefunden und übermittelt werden kann. Allerdings dürfen an dieses Erfordernis keine zu hohen Anforderungen gestellt werden; ausreichend muss sein, dass aus dem Antrag ersichtlich wird, welche Informationen gemeint sind, könnte doch eine genaue Konkretisierungspflicht die Geltendmachung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen erschweren oder gar verhindern<sup>61</sup>. Fraglich könnte jedoch sein, ob das Verbot zu "allgemeiner" Formulierungen darüber hinaus Gesuche ausschließt, die einen zu großen Bereich betreffen. Obwohl zu umfassend formulierte Anträge<sup>62</sup> für die Behörden möglicherweise mit gewissen Schwierigkeiten verbunden sind, sprechen sowohl teleologische Gesichtspunkte als auch Praktikabilitätsüberlegungen gegen eine derartige Einschränkung: Zunächst fiele die Bestimmung, unter welchen Voraussetzungen denn ein Anspruch in diesem Sinn "zu allgemein" formuliert ist, sehr schwer; letztlich müssten hier über die Konventionsbestimmung hinaus Kriterien gefunden bzw. erfunden werden. Vor allem aber bräuchte eine solche Auslegung die Gefahr der Vereitelung des Informationsanspruchs des Einzelnen mit sich: Dieser soll doch grundsätzlich zu allen

---

<sup>58</sup> Etwa dahingehend, dass nach Daten gefragt wird, über die der Antragsteller schon verfügt. Dabei ist ein Antrag einer kommerziell interessierten Person nicht von vornherein missbräuchlich, da auch sie diese Informationen nicht zwingend nur zu eigenen privaten Interessen nutzen möchte und im Übrigen jedenfalls das Erfordernis der Offensichtlichkeit gegeben sein muss.

<sup>59</sup> I. Erg. ebenso für die RL 90/313 *Ralf Röger*, Umweltinformationsgesetz, Kommentar, 1995, § 7, Rdnr. 55 ff.

<sup>60</sup> Vgl. den wörtlich entsprechenden Text in Art. 3 Abs. 3 RL 90/313.

<sup>61</sup> Zumal nach Art. 3 Abs. 2 die Behörden anzuhalten sind, auf eine zweckmäßige Antragstellung hinzuwirken.

<sup>62</sup> Z.B. ein Antrag der Übermittlung aller Emissionsaktivitäten eines großen Betriebs.

Daten Zugang erhalten; eine irgendwie geartete "quantitative" Beschränkung würde dieser Zielsetzung letztlich nicht gerecht.

- **noch nicht fertig gestelltes Material und interne Mitteilungen der Behörden** (Art. 4 Abs. 3 lit. c)<sup>63</sup>: Bei der Frage, was unter noch nicht fertig gestelltem Material zu verstehen ist, legt es der Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 2, 4, 6, Art. 7, 8 nahe, dass die Konvention davon ausgeht, dass Entwürfe in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich gemacht werden sollen. Daher liegt es nahe, dass dieser Ausnahmetatbestand nur solches Material erfasst, das in näherer Zukunft noch bearbeitet wird. Hierfür spricht auch die englische Fassung der Konvention und der RL 90/313<sup>64</sup>. Die internen Mitteilungen "der Behörden" dürften nur die Mitteilungen innerhalb einer Behörde, nicht aber zwischen verschiedenen Behörden erfassen<sup>65</sup>. Im Gegensatz zu den "Beratungen" ist unter einer "Mitteilung" wohl nur die Weitergabe von Informationen, nicht hingegen die verwaltungsinterne Willensbildung<sup>66</sup> erfasst.

**Art. 4 Abs. 4** betrifft Ausnahmegründe zum Schutz anderer Interessen, wobei hier sowohl **öffentliche als auch private Interessen** Berücksichtigung finden. Diese Ausnahmegründe sind eng auszulegen, wobei insbesondere das öffentliche Interesse an einer Offenlegung sowie die konkrete Bedeutung dieser Informationen im Zusammenhang mit Emissionen zu berücksichtigen sind (Art. 4 Abs. 4, am Ende). Damit wird wohl Bezug auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip genommen, wobei aber die in diesem Rahmen erforderliche Abwägung zwischen den von den Ausnahmetatbeständen erfassten Interessen und dem Recht auf Informationszugang insofern teilweise "vorweggenommen" ist, als im Zweifel das Recht auf Informationszugang stärker zu gewichten ist. Dies ergibt sich schon aus dem Grundsatz der restriktiven Auslegung, aber auch aus der ausdrücklich erwähnten besonderen Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Offenlegung und des Zusammenhangs der Informationen mit Emissionstätigkeiten sowie aus dem Umstand, dass ein Antrag nur dann abgelehnt werden darf, wenn die Bekanntgabe der Informationen "negative Auswirkungen" auf die genannten Interessen entfaltet (Art. 4 Abs. 4 am Anfang). Insofern dürfte die Konvention insgesamt einen weiter gehenden Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen implizieren als die RL 90/313, die nur allgemein von "Auswirkungen" spricht<sup>67</sup> und in deren Rahmen es gerade umstritten war, ob die Ausnahmetatbestände eng auszulegen sind<sup>68</sup>. Interessant ist bei der Formulierung der Ausnahmetatbestände, dass regel-

<sup>63</sup> Art. 3 Abs. 3 RL 90/313 spricht von "noch nicht abgeschlossenen Schriftstücken oder noch nicht aufbereiteten Daten oder internen Mitteilungen".

<sup>64</sup> Vgl. im Einzelnen auch *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 74 f.; s. auch in diese Richtung *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 58.

<sup>65</sup> *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 75.

<sup>66</sup> Die dann unter Art. 4 Abs. 4 (Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden) fällt.

<sup>67</sup> S. auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 58, wo betont wird, dass bei der Umsetzung im innerstaatlichen Recht vorzusehen ist, dass eine tatsächliche negative Auswirkung festgestellt wird.

<sup>68</sup> Vgl. m.w.N. *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 7 UIG, Rdnr. 12 f., in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002.

mäßig auch darauf abgestellt wird, dass die entsprechenden Rechtsgüter auch sonst im innerstaatlichen Recht geschützt sind. Auch hier ist der Konvention also in Bezug auf die Behandlung von Umweltinformationen ein Diskriminierungsverbot zu entnehmen.

Im Einzelnen enthält Art. 4 Abs. 4 folgende Ausnahmetatbestände:

- **Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden** (Art. 4 Abs. 4 lit. a)<sup>69</sup>: Bei diesem Ausnahmetatbestand geht es um den Schutz der internen Willensbildung in den Behörden, womit eine effektive und neutrale Entscheidungsfindung sichergestellt werden soll<sup>70</sup>. In diesem Sinn dürften von diesem Ausnahmetatbestand – im Ergebnis ähnlich wie im Rahmen der RL 90/313 – nur diejenigen Unterlagen bzw. Informationen erfasst sein, die den Verlauf von Beratungen und die internen Stellungnahmen der beteiligten Behörden bzw. ihrer Vertreter betreffen. Hingegen unterliegen die der Beratung zugrunde liegenden Tatsachen sowie die Ergebnisse der Beratungen (Protokolle, soweit diese nur die Ergebnisse und nicht die Stellungnahmen der einzelnen Beteiligten wiedergeben) grundsätzlich nicht dem Beratungsgeheimnis. Im Übrigen können öffentliche Beratungen von vornherein nicht "vertraulich" sein, so dass in solchen Fällen der Ausnahmetatbestand nicht greifen kann. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass dieser Ausnahmetatbestand aufgrund der explizit in Art. 4 Abs. 4 erwähnten engen Auslegung wohl so zu verstehen ist, dass eine herausgehobene Bedeutung des Beratungsgegenstandes notwendig ist, so dass die Verbreitung der Information zu einer erheblichen Beeinträchtigung öffentlicher Belange führte<sup>71</sup>. Die Vertraulichkeit darf sich dabei sowohl auf materielle als auch auf organisatorische Aspekte beziehen, wofür insbesondere die Bezugnahme auf innerstaatliches Recht sowie der Sinn und Zweck des Ausnahmetatbestandes, eine vertrauliche Willensbildung zu ermöglichen, sprechen<sup>72</sup>. Im Gegensatz zu den Mitteilungen – die die Weitergabe von Informationen betreffen – geht es also bei Beratungen um den Vorgang der staatsinternen Willensbildung.
- **internationale Beziehungen, die Landesverteidigung oder die öffentliche Sicherheit** (Art. 4 Abs. 4 lit. b)<sup>73</sup>: Die inhaltliche Präzisierung der genauen Tragweite dieser Schutzgüter dürfte bis zu einem gewissen Grad im Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten liegen; allerdings muss – in Anknüpfung an die grundsätzlich enge

<sup>69</sup> In Art. 3 Abs. 2 S. 1 1. Spiegelstrich figuriert wörtlich ebenfalls dieser Ausnahmetatbestand.

<sup>70</sup> Vgl. in Bezug auf die RL 90/313 *Arno Scherzberg*, Freedom of Information deutsch gwendet: Das Umweltinformationsgesetz, DVBl. 1994, 733 (738).

<sup>71</sup> S. für die RL 90/313 etwa *Scherzberg*, DVBl. 1994 (Fn.), 733 (738); OVG Schleswig., Beshchluss vom 10.7.1996, ZUR 1997, 43 ff.; a.A. *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 7 UIG, Rdnr. 62 ff., in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002.

<sup>72</sup> Abweichend aber offenbar *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 59. S. auch im Zusammenhang mit dem Umweltinformationsgesetz die Argumentation von *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 7 UIG, Rdnr. 56., in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002. Wie hier *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 76 f.

<sup>73</sup> Vgl. den übereinstimmenden Ausnahmetatbestand in Art. 3 Abs. 3, 1. und 2. Spiegelstrich RL 90/313.

Auslegung der Ausnahmetatbestände und unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips – eine Herausgabe der geforderten Informationen eine ernsthafte Gefährdung wesentlicher Interessen oder Schutzgüter nach sich ziehen können.

- **Gerichtsverfahren und andere Untersuchungen** (Art. 4 Abs. 4 lit. c)<sup>74</sup>: Die Konvention formuliert diese Gruppe von Ausnahmetatbeständen präziser und letztlich enger als die RL 90/313: Erfasst werden nur Untersuchungen strafrechtlicher und disziplinarischer Art, die anstehen müssen, während der unpräzise Begriff der "Vorverfahren" vermieden wird<sup>75</sup>. Sodann ist bedeutsam, dass nur laufende Gerichtsverfahren erfasst werden, so dass Umweltinformationen, die in einem bereits abgeschlossenen Gerichtsverfahren relevant waren, nicht unter diesen Ausnahmetatbestand fallen können.
- **Betriebs- und Geschäftsgeheimnis** (Art. 4 Abs. 3 lit. d)<sup>76</sup>: Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können von vornherein nur dann eine Ausnahme vom Anspruch auf Informationszugang begründen, wenn sie "rechtlich geschützt sind, um berechnigte wirtschaftliche Interessen zu schützen". Damit dürfte nicht eine ausdrückliche gesetzliche Regelung gemeint sein, sondern auf das Erfordernis Bezug genommen werden, dass die Rechtsordnung die entsprechenden Rechtsgüter schützt und zwar zum Zweck wirtschaftlicher Interessen. Dieser Schutz kann aber auch auf dem Weg der Auslegung einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen durch die Rechtsprechung erfolgen. Dies dürfte jedenfalls für das deutsche Recht der Fall sein, wo gerade auf der Grundlage des UIG, das den Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses nicht definiert, dieses doch in der Rechtsanwendung definiert worden ist<sup>77</sup>. Bei Emissionen ist im Übrigen von Bedeutung, dass diese – sofern sie, was in aller Regel der Fall sein wird<sup>78</sup> – für den Schutz der Umwelt von Bedeutung sind – auch dann bekannt zu geben sind, wenn sie das Geschäfts- und Betriebsgeheimnis berühren<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 3. Spiegelstrich RL 90/313, der abweichend formuliert ist: "Sachen, die bei Gericht anhängig oder Gegenstand von Ermittlungsverfahren (einschließlich Disziplinarverfahren) sind oder waren oder die Gegenstand von Vorverfahren sind".

<sup>75</sup> Vgl. hierzu m.w.N. *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 1997, 163.

<sup>76</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 4. Spiegelstrich RL 90/313, der allgemein von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen spricht, während in der Aarhus-Konvention einerseits der Begriff näher präzisiert wird und andererseits noch gewisse "Ausnahmen von der Ausnahme" vorgesehen sind. Vgl. sogleich die Bemerkungen im Text.

<sup>77</sup> Ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist jede Tatsache, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb steht, nur einem begrenzten Personenkreis bekannt ist, nach dem Willen des Unternehmens geheim gehalten werden soll und die den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses des Unternehmens bildet. Vgl. ausführlich *Jürgen Fluck/Andreas Theuer*, Kommentierung zu § 8 UIG, Rdnr. 181 ff., insbes. 204/206, in: *dies.*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 1999. S. auch *Jeder*, UTR 2002, 145 (153).

<sup>78</sup> Vgl. auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 60, die davon ausgehen, dass es kaum vorstellbar sei, dass eine Emission nicht umweltrelevant ist.

<sup>79</sup> Zu dieser "Ausnahme von der Ausnahme" auch *Jeder*, UTR 2002, 145 (155); *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 79 f.

- **Rechte auf geistiges Eigentum** (Art. 4 Abs. 4 lit. e)<sup>80</sup>: Das geistige Eigentum überschneidet sich teilweise mit dem Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, kann aber insofern darüber hinaus gehen, als in manchen Fällen zwar das geistige Eigentum betroffen sein kann, ohne dass die erwähnten Voraussetzungen für das Vorliegen eines Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses vorliegen. Von Bedeutung ist die selbständige Erwähnung dieses Ausnahmetatbestandes – der etwa Patentrechte, Warenzeichenrechte oder Urheberrechte erfasst – auch deshalb, weil die Einschlägigkeit des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses eine "Ausnahme von der Ausnahme" vorsieht.
- **Personenbezogene Daten** (Art. 4 Abs. 4 lit. f)<sup>81</sup>: Dieser Ausnahmetatbestand schützt personenbezogene Daten und/oder Akten, allerdings nur, soweit die betroffene Person der Bekanntgabe dieser Informationen an die Öffentlichkeit nicht zugestimmt hat und sofern eine derartige Vertraulichkeit nach innerstaatlichem Recht vorgesehen ist. Diese letzte Bedingung dürfte dahingehend zu verstehen sein, dass das nationale Recht im Ergebnis den Schutz solcher Daten vorsieht, während eine abschließende Aufzählung nicht erforderlich ist. Ein anderer Ansatz führte letztlich dazu, dass nicht gewährleistet wäre, dass tatsächlich schutzwürdige Interessen auch erfasst würden, so dass Sinn und Zweck dieser Bestimmung kaum Rechnung getragen würde. Damit genügt letztlich eine allgemeine Umschreibung. Im Übrigen kann dieser Ausnahmetatbestand nur in Bezug auf Daten natürlicher Personen, nicht hingegen in Bezug auf solche juristischer Personen, geltend gemacht werden.
- **freiwillige Information Dritter** (Art. 4 Abs. 4 lit. g)<sup>82</sup>: Hier geht es um die Fallgestaltung, dass Dritte der Behörde Informationen übermitteln, die die Behörde ohne diese Bereitschaft Dritter nicht hätte erlangen können. Damit soll der Informationsfluss zwischen Behörden und Bürgern (unter Einschluss der Wirtschaft) geschützt werden, da eine gute Zusammenarbeit hier oft nicht auf einer rechtlichen Grundlage beruht und häufig für die Behörde nützliche Angaben freiwillig übermittelt werden.
- **Negative Umweltauswirkungen der Informationsübermittlung** (Art. 4 Abs. 4 lit. h)<sup>83</sup>: Schließlich darf die Informationsübermittlung auch dann verweigert werden, wenn gerade dadurch negative Auswirkungen auf die Umwelt zu befürchten wären. Die Konvention nennt als Beispiel die Angabe von Brutstätten seltener Tierarten.

---

<sup>80</sup> Die RL 90/313 fasst das geistige Eigentum als eine Art Teil des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses auf (Art. 3 Abs. 2 4. Spiegelstrich), erwähnt es aber ebenfalls als solches.

<sup>81</sup> Art. 3 Abs. 2 5. Spiegelstrich RL 90/313 spricht nur allgemein von der "Vertraulichkeit personenbezogener Daten und/oder Akten".

<sup>82</sup> Vgl. auch die weitgehend parallele Formulierung in Art. 3 Abs. 2 6. Spiegelstrich RL 90/313. Allerdings stellt die Aarhus-Konvention – im Gegensatz zur RL 90/313 – klar, dass es nur um solche Informationen geht, die die Behörde nicht hätte erlangen können.

<sup>83</sup> Vgl. die etwas abweichende, in der Sache aber weitgehend parallele Formulierung in Art. 3 Abs. 2 7. Spiegelstrich RL 90/313.

Ist eine beantragte Information nur **teilweise** von einem **Ablehnungsgrund** betroffen, ist demnach eine Ablehnung nur teilweise notwendig und gleichzeitig eine teilweise Beantwortung des Antrags möglich, so hat dies die Behörde zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 6).

Eine Ablehnung muss **schriftlich** erfolgen, sofern bereits der Antrag schriftlich gestellt war oder der Antragsteller dies verlangt. Sie ist außerdem zu begründen und muss ebenfalls innerhalb einer **Frist** von einem Monat (ausnahmsweise von zwei Monaten) erfolgen (Art. 4 Abs. 7).

## II. Schaffung der für den geforderten Zugang notwendigen Voraussetzungen (Art. 5)

Eine effektive Wahrnehmung des nach Art. 4 zu gewährleistenden Zugangs der Öffentlichkeit zu umweltrelevanten Informationen setzt letztlich (auch) voraus, dass geeignetes Informationsmaterial zur Verfügung steht. Im Übrigen kann sich eine Information der Öffentlichkeit in bestimmten Fällen auch unabhängig von der Geltendmachung eines Anspruchs als sinnvoll bzw. notwendig erweisen. Vor diesem Hintergrund statuiert Art. 5 ergänzend zu den Prinzipien betreffend den Zugang zu Umweltinformationen bestimmte **Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Erhebung und der Weitergabe von Umweltinformationen**, wobei die wesentlichen Aspekte folgende Punkte betreffen<sup>84</sup>:

- Jede Behörde muss im Rahmen ihrer Zuständigkeit bei der Besorgung öffentlicher Aufgaben im Umweltbereich über die hierfür benötigten Informationen verfügen (Art. 5 Abs. 1 lit. a). Damit kommt eine eigentliche **Pflicht zur Informationsbeschaffung** auf Seiten der Behörden zum Ausdruck, die allerdings nicht mit einem subjektiven Recht der Öffentlichkeit korrespondiert. Dies bedingt die Schaffung bestimmter verbindlicher **Strukturen**, die sicherstellen, dass der Behörde die notwendigen Informationen über umwelterhebliche Tätigkeiten, seien sie erst geplant oder bereits im Gang, zur Verfügung stehen (Art. 5 Abs. 1 lit. b).
- Im Falle **akuter Gefahr** für die Gesundheit des Menschen oder für die Umwelt besteht – auch ohne ausdrückliches Verlangen – die Pflicht zur unbedingten behördlichen Weitergabe von Informationen an die betroffene Öffentlichkeit (Art. 5 Abs. 1 lit. c).
- Art. 5 Abs. 2-9 nennen schließlich eine Anzahl von Pflichten in Bezug auf die **konkrete Art der Verfügbarmachung** von Umweltinformationen zugunsten der Öffentlichkeit. Die Pflichten orientieren sich am Grundsatz, dass die umweltrelevanten Informationen der Öffentlichkeit in einem **transparenten Verfahren** zur Verfügung gestellt werden müssen, so dass ein effektiver Zugriff auf die Informationen gewährleistet ist.

---

<sup>84</sup> Vgl. im Einzelnen und ausführlich zu diesen Pflichten *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 87 ff.

Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes sind im Rahmen der innerstaatlichen Gesetzgebung – wobei sich dieser Hinweis nicht auf die inhaltliche Reichweite der Verpflichtung, sondern auf die Art und Weise der gesetzlichen Umsetzung beziehen dürfte, würde doch ansonsten diesen Bestimmungen jegliche effektive Wirkung geraubt – die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, wobei durch das Übereinkommen die folgenden prioritär (aber nicht abschließend) genannt werden:

- Unterrichtung der Öffentlichkeit über Art und Umfang der bei den Behörden vorliegenden Informationen sowie über die Bedingungen und das Verfahren eines Informationszugangs (Art. 5 Abs. 2 lit. a);
- Einleitung bestimmter praktischer Vorkehrungen zur Erleichterung des Zugangs (Art. 5 Abs. 2 lit. b);
- Gebührenfreiheit des Zugangs zu Informationen, die in öffentlich zugänglichen Listen, Registern und Dateien enthalten sind (Art. 5 Abs. 2 lit. c);
- Verbreitung von Umweltinformationen, insbesondere von Berichten über den Zustand der Umwelt, von umweltrelevanten Gesetzestexten sowie von umweltpolitischen Plänen und Programmen in elektronischen Datenbanken über öffentlich zugängliche Telekommunikationsnetze (Art. 5 Abs. 3);
- regelmäßige (mindestens alle vier Jahre) Veröffentlichung eines nationalen Berichts über den Zustand der Umwelt (Art. 5 Abs. 4);
- gesetzgeberische Maßnahmen im Hinblick auf die Verbreitung verschiedener Dokumente (insbesondere Gesetze und andere nationale Dokumente, völkerrechtliche Quellentexte sowie andere internationale Dokumente) (Art. 5 Abs. 5);
- Aufforderung an Private, deren Tätigkeiten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, die Öffentlichkeit über die Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten und Produkte zu orientieren, z.B. im Rahmen eines Öko-Audits (Art. 5 Abs. 6)<sup>85</sup>;
- Entwicklung von Strukturen zur Verbreitung von Produktinformationen (Art. 5 Abs. 8);
- Maßnahmen zum Aufbau einer elektronischen, öffentlich zugänglichen Datenbank zur Erfassung von Umweltbelastungen (Art. 5 Abs. 9), wobei der Aufbau dieses "Pollutant Release and Transfer Register" (PRTR) nur schrittweise zu erfolgen hat, keine Zeitlimiten festgelegt sind und auch der Mindestinhalt des Registers nicht hinreichend präzise umrissen wird<sup>86</sup>;
- Veröffentlichung diverser weiterer Informationen durch die Vertragsparteien (Art. 5 Abs. 7).

---

<sup>85</sup> Diese Verpflichtung bleibt allerdings sehr vage.

<sup>86</sup> Vgl. ausführlich zu diesem Instrument unter Hinweis auf verwandte Instrumente in der EU *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 99 ff.; *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 81 ff.

Insgesamt sind diese "objektiven Informationspflichten" der Behörden relativ detailliert ausgestaltet und dürften für die meisten Vertragsparteien einen gewissen Handlungsbedarf implizieren, insbesondere auch vor dem Hintergrund, als die aufgeführten zu ergreifenden Maßnahmen einen Mindeststandard darstellen. Damit werden die Pflichten der Vertragsstaaten im Vergleich zu dem relativ allgemeinen Art. 7 RL 90/313 erheblich erweitert.

## **F. Zweite Säule: Beteiligung der Öffentlichkeit an verschiedenen Entscheidungsverfahren (Art. 6-8)**

Die zweite Säule der Konvention (Art. 6-8) sieht in drei verschiedenen Konstellationen eine Beteiligung der Öffentlichkeit<sup>87</sup> vor: bei konkreten Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten (I.), bei Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug (II.) sowie bei der Vorbereitung bestimmter normativer Vorgänge (III.), wobei die normative Dichte dieser verschiedenen Arten von Verpflichtungen sehr variiert<sup>88</sup>.

### **I. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte umweltrelevante Tätigkeiten (Art. 6)**

Am konkretesten sind die Pflichten der Vertragsstaaten im Rahmen des Art. 6 ausgestaltet. Diese Bestimmung verpflichtet die Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass die betroffene Öffentlichkeit<sup>89</sup> bei Entscheidungen über bestimmte Projekte (1.) auf der Grundlage der Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit (2.) nach bestimmten Modalitäten (3.) beteiligt wird, und die Ergebnisse dieser Beteiligung sind in einem gewissen Maß bei der endgültigen Entscheidung zu berücksichtigen (4.).

#### **1. Sachlicher Anwendungsbereich (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang I)**

Die Projekte, bei denen eine Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen muss, ergeben sich aus **Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Anhang I**. Diese Bestimmung unterscheidet zwischen zwei verschiedenen Kategorien von Tätigkeiten:

---

<sup>87</sup> Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Zusammenhang *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (346 f.).

<sup>88</sup> Die folgenden Ausführungen greifen im Wesentlichen die in *Epiney/Scheyli*, Aarhus-Konvention, 37 ff., angestellten Untersuchungen auf.

<sup>89</sup> Zum Begriff oben C.IV.

- Zunächst unterliegen alle im **Anhang I aufgeführten Tätigkeiten** den einschlägigen Bestimmungen der Konvention über die Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>90</sup>. Bei diesen explizit in der Konvention aufgeführten Projekten wird davon ausgegangen, dass sie per definitionem erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können<sup>91</sup>. Im Vergleich zum Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen<sup>92</sup>, das eine Liste jener Projekte enthält<sup>93</sup>, die die Durchführung eines UVP-Verfahrens erfordern, fällt diese Aufzählung präziser sowie bedeutend umfassender aus. Zudem wurde die spezifische Erheblichkeitsschwelle in der Aarhus-Konvention in verschiedenen Fällen geringer angesetzt<sup>94</sup>. Im Übrigen entspricht der Anhang I weitgehend – d.h. soweit sich der Anwendungsbereich überschneidet – dem Anhang I der IVU-Richtlinie 96/61 und dem Anhang I der RL 85/337<sup>95</sup>.
- Dagegen ist bei nicht in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten nur dann eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorzusehen, wenn sie **gemäß dem innerstaatlichen Recht erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt** entfalten können. Diese Formulierung erinnert an die in der gemeinschaftlichen UVP-Richtlinie (RL 85/337) getroffene Unterscheidung zwischen obligatorisch der UVP zu unterstellenden Anlagen und den übrigen Anlagen<sup>96</sup>. Hier steht jedenfalls ein allgemeiner Ausschluss dieser "fakultativen Projekte" aus dem Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie mit den Anforderungen der Richtlinie im Widerspruch, da damit nicht den potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt Rechnung getragen werden kann<sup>97</sup>. Dieser Gedanke lässt sich auch auf die Aarhus-Konvention übertragen: Zwar wird den Vertragsstaaten hier ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet, wird doch auf das innerstaatliche Recht verwiesen; jedenfalls ein allgemeiner Ausschluss der nicht in Anhang I aufgeführten Projekte von der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre aber nicht mit den Vorgaben der Konvention vereinbar, da Art. 6 eben auch vorsieht, dass Projekte immer dann einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen sind, wenn sie erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können, so dass die Konvention offenbar davon ausgeht, dass es neben den explizit im Anhang erwähnten Tätigkeiten noch weitere Tätigkeiten gibt, bei denen das der Fall ist. Dieser Ansatz drängt sich auch vor dem Hintergrund des völkerrechtlichen Vorsorgeprinzips auf<sup>98</sup>.

Beide Anwendungsfälle des Art. 6 stehen im Übrigen unter dem Vorbehalt, dass eine Vertragspartei in einem konkreten **Einzelfall nationale Verteidigungszwecke** geltend

<sup>90</sup> Vgl. die Tabelle der erfassten Tätigkeiten bei *Zschesche*, ZUR 2001, 177 (180).

<sup>91</sup> Vgl. auch *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (347).

<sup>92</sup> S. den Text in ILM 1991, 802 ff.

<sup>93</sup> Anhang I UVP-Übereinkommen.

<sup>94</sup> Vgl. im Einzelnen *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (234 f.).

<sup>95</sup> *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (347) weist denn auch darauf hin, dass diese beiden Richtlinien (gemeint sind wohl die Anhänge der Richtlinien) der Aarhus-Konvention (gemeint ist wohl auch hier der Anhang) als Vorbilder gedient haben. S. auch *Jeder*, UTR 2002, 145 (160 f.).

<sup>96</sup> Hierzu *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 1997, 172 f.

<sup>97</sup> EuGH, Rs. C-301/95, Urteil vom 22.10.1998, *Kommission/Deutschland*, EuZW 1998, 763.

<sup>98</sup> Ausführlich mit Begründung *Scheyli*, ArchVR 2000, 217 (235 f.).

machen kann (Art. 6 Abs. 1 lit. c). Falls das jeweilige innerstaatliche Recht eine derartige Vorgehensweise zulässt, liegt es demnach im Ermessen der Vertragspartei, eine solche Ausnahme aufgrund übergeordneter nationaler Interessen anzunehmen, wobei dies allerdings nur im Einzelfall möglich ist<sup>99</sup>, so dass nicht von vornherein ganze Gruppen von Vorhaben unter diese Ausnahme subsumiert werden können.

Soweit dies angemessen ist, hat bei einer **Überprüfung oder Aktualisierung der Betriebsbedingungen** für in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallende Anlagen nochmals eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden (**Art. 6 Abs. 10**). Diese Bestimmung räumt den Vertragsstaaten zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum ein; dieser dürfte allerdings dann überschritten sein, wenn die zur Debatte stehenden Auswirkungen auf die Umwelt ähnlich groß sind wie bei der erstmaligen Entscheidung.

Darüber hinaus ist noch auf **Art. 6 Abs. 11** hinzuweisen. Danach ist, "soweit dies machbar und angemessen ist", auch bei Entscheidungen im Zusammenhang mit der **Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen** eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen. Eine verbindliche Einbeziehung dieser Entscheidungen in den Anwendungsbereich des Art. 6 kann hieraus nicht abgeleitet werden<sup>100</sup>.

## 2. Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit (Art. 6 Abs. 2, 6)

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit kann nur unter der Voraussetzung ihrer Unterrichtung tatsächlich erfolgen. In diesem Sinn statuiert **Art. 6 Abs. 2** eine **Pflicht zur Information** der betroffenen Öffentlichkeit. Die **Art und Weise** der Information – öffentliche Bekanntmachung (in geeigneter Weise) oder Information direkt gegenüber Einzelnen – liegt im Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten. Allerdings muss die Information der betroffenen Öffentlichkeit in **effektiver Weise** – unter Einschluss der zeitlichen Komponente (die Öffentlichkeit ist möglichst früh und jedenfalls rechtzeitig zu unterrichten) – erfolgen (Art. 6 Abs. 2), was im Einzelfall auch eine Bekanntgabe gegenüber Einzelpersonen implizieren kann.

Darüber hinaus spezifiziert Art. 6 Abs. 2 einen **Mindeststandard** bezüglich des Inhalts der **offen zu legenden Informationen**. Im Einzelnen müssen danach jedenfalls folgende Angaben öffentlich bekannt gegeben werden:

- die geplante Tätigkeit, über die entschieden wird;
- die konkret beantragte Entscheidung und die Art möglicher Entscheidungen wie auch deren Entwürfe;
- die für die Entscheidung zuständige Behörde;

---

<sup>99</sup> Die Erfordernisse des Einzelfallcharakters und der gesetzlichen Grundlage im innerstaatlichen Recht sind kumulativ zu verstehen. So wohl auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 95.

<sup>100</sup> Derzeit befasst sich eine Arbeitsgruppe der Vertragsstaaten mit dieser Frage. Vgl. zum Stand der Dinge <http://www.unece.org/env/pp/gmo.htm>.

- das vorgesehene Verfahren;
- bezüglich des vorgesehenen Verfahrens außerdem:
  - Beginn;
  - Möglichkeiten der Öffentlichkeit zur Beteiligung;
  - Zeit und Ort allfälliger öffentlicher Anhörungen;
  - Behörde und Ort, bei welchen die relevanten Informationen eingesehen werden können;
  - Umschreibung, welche relevante Informationen erhältlich sind;
  - Behörde, die Stellungnahmen oder Fragen der Öffentlichkeit entgegennimmt;
  - Fristen;
- (sofern gegeben) die Tatsache, dass für die geplante Tätigkeit ein innerstaatliches oder ein grenzüberschreitendes UVP-Verfahren durchgeführt werden muss<sup>101</sup>.

Über diese allgemeine Informationspflicht hinaus müssen die Vertragsparteien dafür sorgen, dass der betroffenen Öffentlichkeit zu allen für das Entscheidungsverfahren **relevanten verfügbaren Informationen ein gebührenfreier Zugang** offensteht (**Art. 6 Abs. 6**). Das innerstaatliche Recht kann hierfür eine Antragspflicht vorsehen. Bestimmte, in der Konvention relativ genau umschriebene Informationen sind per definitionem als "relevant" anzusehen, so dass die betroffene Öffentlichkeit auf diese jedenfalls Zugriff haben muss, wobei aber die in Art. 4 Abs. 3, 4 vorgesehenen Ausnahmetatbestände hier ebenfalls Anwendung finden<sup>102</sup>. Nach Art. 6 Abs. 6 lit. a-f ist grundsätzlich zu folgenden Angaben Zugang zu gewähren:

- Beschreibung des Standorts sowie die physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit;
- Beschreibung der (erheblichen) Auswirkungen der geplanten Tätigkeit auf die Umwelt;
- Beschreibung der zur Vermeidung bzw. Verringerung der Auswirkungen, einschließlich der Emissionen, vorgesehenen Maßnahmen;
- nicht technische Zusammenfassung der genannten Informationen;
- Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen;

---

<sup>101</sup> Letzteres kann sich aus dem nationalen Recht, aus dem Übereinkommen über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen oder aus allfällig bestehenden weiteren (etwa bilateralen) Abkommen ergeben. Die Tatsache, dass nach Art. 6 Abs. 1 lit. a oder b eine Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich ist, bedeutet nicht von vornherein, dass das entsprechende Projekt auch einer UVP zu unterstellen ist. Aus völkerrechtlicher Sicht ergibt sich dies aus dem schon erwähnten Umstand, dass die in Anhang I UVP-Konvention enthaltene Aufzählung der Projekte, für die eine grenzüberschreitende UVP durchzuführen ist, enger ausfällt als die Auflistung der Projekte, für die gem. Art. 6 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang I Aarhus-Konvention eine unbedingte Verpflichtung zur Entscheidungsbeteiligung der Öffentlichkeit gilt.

<sup>102</sup> Denn Art. 6 Abs. 6 S. 2 weist ausdrücklich darauf hin, dass diese Informationen "unbeschadet des Artikels 4" übermittelt werden. Vgl. auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 105.

- in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften<sup>103</sup> die wichtigsten Berichte und Empfehlungen, die an die Behörde zu dem Zeitpunkt gerichtet wurden, zu dem die betroffene Öffentlichkeit informiert wird.

### 3. Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 Abs. 3, 4, 7, 9)

Art. 6 nennt noch eine Reihe von Vorgaben, die von den Vertragsparteien im Hinblick auf die Durchführung der **Beteiligung der Öffentlichkeit bei den Entscheidungsverfahren selbst** zu beachten sind:

- Für die einzelnen Verfahrensphasen sind **angemessene Zeiträume** vorzusehen (**Art. 6 Abs. 3**), dies vor dem Hintergrund, dass die Öffentlichkeit ihre Beteiligungsmöglichkeiten effektiv nutzen kann.  
Allerdings sind der Bestimmung keine Angaben darüber zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen ein Zeitraum "angemessen" ist. Ausschlaggebend dürfte hier die Erreichung des Sinns und Zwecks dieser Vorgabe – insbesondere eine rechtzeitige Information der betroffenen Öffentlichkeit und damit die Zurverfügungstellung einer ausreichenden Vorbereitungszeit zur Verfahrensbeteiligung – sein. Aber auch auf dieser Grundlage steht den Vertragsstaaten hier ein beachtlicher Gestaltungsspielraum offen.
- Die Mitwirkung der Öffentlichkeit muss so **frühzeitig im Verfahrensverlauf** möglich sein, dass in Bezug auf den zu fällenden Entscheid noch alle Optionen offenstehen (**Art. 6 Abs. 4**). Nur unter dieser Voraussetzung ist überhaupt eine wirksame Einflussnahme der Öffentlichkeit auf die zu treffende Entscheidung möglich.
- Der Öffentlichkeit muss jedenfalls die Gelegenheit gegeben werden, alle ihr relevant erscheinenden Gesichtspunkte in Schriftform vorzulegen, ggf. auch im Rahmen einer Anhörung. Diese Möglichkeit muss nicht nur gegenüber der Behörde, sondern auch gegenüber dem Antragsteller eröffnet werden (**Art. 6 Abs. 7**). Angehörige der Öffentlichkeit müssen damit (auch) die Gelegenheit erhalten, mit dem Privaten oder der staatlichen Instanz, welche(r) eine den Bestimmungen des Art. 6 unterliegende umwelterhebliche Tätigkeit plant, zum Zweck der Kundgabe diesbezüglicher Argumente in unmittelbaren Kontakt zu treten.  
Allerdings bleibt die genaue rechtliche Tragweite dieser Bestimmung in Bezug auf das Verhältnis zum Antragsteller teilweise unklar: So ist insbesondere nicht ersichtlich, ob und inwiefern mit dem Anspruch der Öffentlichkeit auch eine reziproke Verpflichtung

---

<sup>103</sup> Auch hier dürfte dieser Hinweis auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften letztlich nur bedeuten, dass in Bezug auf das "Wie" – also hier welche Berichte nun genau erfasst sind – den Vertragsstaaten ein gewisser Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Hingegen würde der Vorschrift jede effektive Wirkung genommen, wenn die Bekanntmachung der hierunter fallenden Dokumente ganz allgemein in das Belieben der Behörden gestellt würde.

des Antragstellers, etwa zur Kenntnisnahme oder – noch weitergehend – zur Beantwortung der Eingabe, verbunden ist. Nach ihrem Wortlaut ist die Bestimmung allerdings derart weit gefasst, dass davon auszugehen ist, ihr werde mit der bloßen Entgegennahme eines schriftlich verfassten Texts bereits Genüge getan.

- Die Öffentlichkeit ist **nach erfolgter Entscheidung** durch die Behörden unverzüglich und auf angemessene Weise **zu informieren (Art. 6 Abs. 9)**. Diese Informationspflicht bezieht sich nicht auf das eigentliche Ergebnis der Entscheidung (wie im Entscheidungstext wiedergegeben, der öffentlich zugänglich sein muss), sondern umfasst auch eine ausreichende Begründung. Diese muss wohl auch die Art und Weise der angemessenen Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung erkennen lassen.

#### 4. Pflicht zur Berücksichtigung (Art. 6 Abs. 8)

Bei der Entscheidung über das zur Debatte stehende Vorhaben muss das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung auch tatsächlich eine **angemessene Berücksichtigung** finden (**Art. 6 Abs. 8**). Diese Verpflichtung dürfte in erster Linie vor dem Hintergrund zu sehen sein, dass einer Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann ein Sinn zukommen kann, wenn die Ergebnisse auch in irgendeiner Form ernsthaft zur Kenntnis genommen werden.

Vor diesem Hintergrund des Sinns und Zwecks dieser Bestimmung können denn auch die Anforderungen an die nicht sehr präzise formulierte "Berücksichtigungspflicht" konkretisiert werden: Eine bloße Kenntnisnahme kann im Hinblick auf die Effektivität der Berücksichtigungspflicht nicht ausreichen. Vielmehr müssen die Behörden auch **verpflichtet** werden, sich mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung **sachlich** auseinanderzusetzen. Die "angemessene Berücksichtigung" im Sinne des Art. 6 Abs. 8 ist demnach so zu verstehen, dass die Behörden eine sachliche Einbeziehung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Abwägung vorzunehmen haben, die sich grundsätzlich auch auf das Endergebnis der Anlagenzulassung auswirken können muss. Letzterer Aspekt wird auch dadurch nahegelegt, dass nach Art. 6 Abs. 4 die Mitwirkung der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt erfolgen muss, zu dem noch nichts "vorentschieden" ist. Diese Anforderungen entfalten dann auch Auswirkungen auf die nationalen Genehmigungsgesetze: Diese müssen so gefasst sein, dass eine Grundlage für die Art und Weise der Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen wird.

Allerdings kann aus dieser Berücksichtigungspflicht keine spezifische Handlungspflicht der politischen Entscheidungsträger – etwa in dem Sinn, dass die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebrachten Erwägungen auch tatsächlich in die letztlich gefällte Entscheidung einfließen müssen – abgeleitet werden.

## II. Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7)

Art. 7 betrifft die Mitwirkung der Öffentlichkeit im Rahmen von Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug. Allerdings werden die drei genannten Objekte – und damit der **Anwendungsbereich** – der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht näher definiert; dieser kann aber unter Rückgriff auf systematische Erwägungen eingegrenzt werden: Da konkrete Entscheidungen (mit Außenwirkung) unter Art. 6 fallen und exekutive sowie andere allgemein anwendbare rechtsverbindliche normative Instrumente durch den nachfolgenden Art. 8 erfasst werden<sup>104</sup>, dürfte sich Art. 7 auf politische Planungsinstrumente beziehen, die in der Regel (nur) verwaltungsinterne Wirkung entfalten.

In Bezug auf die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Einzelnen ist zwischen zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden (Art. 7)<sup>105</sup>:

- Bezüglich **Plänen und Programmen** haben die Vertragsparteien "angemessene praktische und/oder andere Vorkehrungen" für eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei deren Vorbereitung zu treffen. Wie diese Vorkehrungen konkret beschaffen sein müssen, wird nicht weiter ausgeführt. Allerdings muss die Beteiligung der Öffentlichkeit in einem transparenten und fairen Rahmen erfolgen. Zudem müssen der Öffentlichkeit die für eine wirksame Beteiligung erforderlichen **Informationen** rechtzeitig (nämlich bevor die Mitwirkung Tatsache werden kann) zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus finden die Bestimmungen des Art. 6 in Bezug auf angemessene **Zeiträume** für verschiedene Verfahrensphasen (Art. 6 Abs. 3), die Gewährleistung einer **frühzeitigen öffentlichen Beteiligung** im Verfahrensverlauf (Art. 6 Abs. 4) sowie die angemessene **Berücksichtigung des Ergebnisses** der öffentlichen Mitwirkung bei der Entscheidung (Art. 6 Abs. 8) auch hier Anwendung.

Letztlich geht es damit hier nur um das Prinzip einer irgendwie gearteten Beteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen, so dass die rechtliche Tragweite dieser Verpflichtung denkbar gering sein dürfte.

- Bei umweltbezogenen **Politiken** hat sich jede Vertragspartei – "soweit dies angemessen ist" – zu bemühen, "Möglichkeiten für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung umweltbezogener Politiken zu schaffen". Eine Rechtspflicht zu einem bestimmten Verhalten dürfte sich aus dieser Bestimmung nicht ergeben.

Die Bestimmung der im jeweiligen Fall **beteiligungsberechtigten Öffentlichkeit** liegt im Gestaltungsspielraum der zuständigen nationalen Behörden, wobei allerdings die Ziele des Übereinkommens zu berücksichtigen sind.

<sup>104</sup> Vgl. noch sogleich unten F.III.

<sup>105</sup> Wobei allerdings im Unklaren bleibt, nach welchen Kriterien diese Unterscheidung im Einzelnen vorzunehmen ist.

### III. Beteiligung der Öffentlichkeit bei normativen Instrumenten (Art. 8)

Schließlich erwähnt die Konvention – als dritten Bereich – die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung bestimmter normativer Vorgänge (Art. 8).

Der **Anwendungsbereich** der Vorschrift erstreckt sich auf exekutive Vorschriften und sonstige allgemein anwendbare rechtsverbindliche Bestimmungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können; damit werden sowohl Rechtsverordnungen als auch Gesetze und Verfassungsbestimmungen erfasst<sup>106</sup>. Von Bedeutung ist die Abgrenzung zum jeweiligen Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung der Art. 6, 7: Im Verhältnis zu den konkreten Entscheidungen nach Art. 6 drängt sich eine Unterscheidung in Analogie zur geläufigen staats- und verwaltungsrechtlichen Systematik auf. Während es sich danach bei den Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten des Art. 6 um individuell-konkrete Hoheitsakte (Verwaltungsakte) handelt, regelt Art. 8 die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei generell-abstrakten Rechtsnormen (Rechtssätzen) mit Umweltbezug. Bei der Unterscheidung gegenüber umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken nach Art. 7 dürften schließlich die Merkmale der Außenwirkung und/oder Rechtsverbindlichkeit ausschlaggebend sein.

Der Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Bereich dürfte allerdings – wenn überhaupt – nur eine sehr **beschränkte rechtliche Tragweite** zukommen, formuliert Art. 8 die den Vertragsstaaten obliegenden Pflichten doch nur in einer sehr weiten und eher unverbindlichen Form: So müssen sich die Vertragsparteien nur "bemühen", eine derartige Beteiligung zu "fördern", und bestimmte Maßnahmen "sollten" nur ergriffen werden. Insgesamt dürften sich aus dieser Bestimmung daher kaum konkretisierbare Verpflichtungen ableiten lassen, allenfalls abgesehen von dem Grundsatz einer irgendwie gearteten Einbeziehung der Öffentlichkeit beim Gesetzgebungsverfahren. Offenbar wird daher in Art. 8 eine eigentliche normative Qualität und damit eine völkerrechtlich verbindliche Wirkung nicht angestrebt; vielmehr muss aufgrund der "weichen" Formulierung davon ausgegangen werden, dass es sich hierbei um ein bloßes unverbindliches Verhaltenspostulat handelt.

In dieser eher unverbindlichen Weise erwähnt Art. 8 im Einzelnen die folgenden Handlungsweisen:

- Die Bemühungen der Vertragsparteien sollen sich auf die Förderung einer wirksamen Beteiligung der Öffentlichkeit während der behördlichen Vorbereitung generell-abstrakter Normen, die erhebliche Umweltauswirkungen haben können, richten. Entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten sollten zu einem angemessenen Zeitpunkt bestehen, insbesondere solange noch Optionen offen sind.

---

<sup>106</sup> Vgl. auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 119 f.

- Zum umschriebenen Zweck der Mitwirkung der Öffentlichkeit sollten Fristen festgelegt werden, die eine effektive Beteiligung zulassen.
- Entwürfe der generell-abstrakten Normen sollten veröffentlicht oder zumindest allgemein zugänglich gemacht werden.
- Der Öffentlichkeit sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, direkt oder durch mit repräsentativer und beratender Funktion ausgestattete Organe Stellung zu beziehen.
- Die Ergebnisse der öffentlichen Beteiligung sind im Normsetzungsprozess soweit wie möglich zu berücksichtigen.

## G. Dritte Säule: Zugang zu Überprüfungsverfahren (Art. 9)

Der dritte Bereich der Aarhus-Konvention (Art. 9) bezieht sich auf den (innerstaatlichen) **Zugang zu gerichtlichen Verfahren** (oder ähnlichen durch neutrale Instanzen vorgenommene Überprüfungsmechanismen) in bestimmten Umweltbelangen. Art. 9 unterscheidet dabei zwischen dem Zugang zu Überprüfungsverfahren im Hinblick auf die Durchsetzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen nach Art. 4 (II.), in Bezug auf in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallende Entscheidungen (III.), auf Verletzungen weiterer relevanter Vorschriften der Konvention (IV.) sowie auf Verstöße gegen innerstaatliches Umweltrecht (V.). Im Übrigen sind bei allen Überprüfungsverfahren verschiedene allgemeine Richtlinien zu beachten (I.).

### I. Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs (Art. 9 Abs. 4, 5)

Art. 9 Abs. 4, 5 formulieren einige allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs für die Fälle, in denen nach den Vorgaben der Konvention ein gerichtlicher Zugang zu gewähren ist, wobei die normative Dichte einiger dieser Pflichten nicht sehr weit geht, so dass sie eher auf einer Postulatsebene verharren:

- Es muss jedenfalls ein **angemessener und effektiver Rechtsschutz** gewährleistet werden. Dazu gehört auch, soweit dies im konkreten Fall angemessen erscheint, die Möglichkeit eines vorläufigen Rechtsschutzes. Die Verfahren müssen zudem "fair, gerecht, zügig und nicht unerschwinglich teuer" ausgestaltet sein (Art. 9 Abs. 4).
- Die Entscheidungen der mit den jeweiligen Verfahren betrauten Organe sind **schriftlich** zu übermitteln oder zumindest schriftlich aufzuzeichnen (Art. 9 Abs. 4).
- Die Entscheidungen sind **öffentlich zugänglich**. Für gerichtliche Entscheidungen gilt dies vorbehaltlos, für Entscheidungen nicht gerichtlicher Organe mit der Einschränkung, wann immer dies möglich sei (Art. 9 Abs. 4).

- Die Effektivität des Zugangs zu gerichtlichen und anderen Überprüfungsverfahren nach Art. 9 soll außerdem durch zweierlei Verpflichtungen bzw. Absichten gefördert werden (Art. 9 Abs. 5):
  - Die Öffentlichkeit muss über den Zugang zu gerichtlichen und behördlichen Überprüfungsverfahren **informiert** werden.
  - Jede Vertragspartei "erwägt die Schaffung angemessener Unterstützungsmechanismen, um finanzielle und andere Hindernisse für den Gerichtszugang zu beseitigen oder zu verhindern".

## II. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen von Art. 4 (Art. 9 Abs. 1)

Nach Art. 9 Abs. 1 haben die Vertragsparteien innerstaatliche Verfahren einzurichten, die es jeder Person ermöglichen, Verletzungen des Anspruchs auf Informationszugang nach Art. 4 geltend zu machen. Damit muss also ganz allgemein **jede Verletzung der sich aus Art. 4 ergebenden Rechte** einem Überprüfungsverfahren nach den Vorgaben des Art. 9 unterliegen. Art. 9 Abs. 1 zählt hierfür beispielhaft einige denkbare Varianten auf:

- die gänzliche Ignorierung des Antrags;
- die ganze oder teilweise Ablehnung, die fälschlicherweise (also nicht wegen eines der vorgesehenen Ablehnungsgründe, Art. 4 Abs. 3, 4) erfolgt;
- sowie jede andere Bearbeitung des Antrags, die nicht den Bestimmungen des Art. 4 gerecht wird.

**Legitimiert** ist "jede Person", die eine Verletzung ihres Informationsanspruchs geltend macht, so dass der Zugang zu den Rechtsmitteln insofern voraussetzungslos ist, als er an kein besonderes Interesse geknüpft ist. Damit schließt die Regelung des Zugangs zu Rechtsmitteln denn auch in logischer Weise an die ebenfalls voraussetzungslose Niederlegung des Anspruchs auf Informationszugang durch Art. 4 Abs. 1 lit. a an.

Weiterhin sind der Konvention einige Vorgaben hinsichtlich der **Ausgestaltung dieser Verfahren** zu entnehmen:

- Dieses kann vor einem **ordentlichen Gericht** stattfinden, nach Art. 9 Abs. 1 Uabs. 1 aber auch vor einem **anderen Organ**, sofern dieses in seiner Funktion unabhängig und unparteiisch ist und auf einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage beruht.

Die Kategorie des "anderen Organs" ist damit nur ungenau definiert. Die Kriterien der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit dürften aber immerhin in dem Sinne zu verstehen sein, dass in jedem Fall eine unvoreingenommene Überprüfung entsprechender Anspruchsverletzungen im Sinne der Unabhängigkeit der Justiz von wirtschaftlichen (und anderen) Partikularinteressen sowie von staatlichem Einfluss

gewährleistet werden muss<sup>107</sup>. Dieser Grundsatz ist insbesondere auch dann zu beachten, wenn ein Verfahren, mit dem die Verletzung geltend gemacht werden kann, der verwaltungsinternen Rechtspflege zuzuordnen ist und somit eine Verwaltungsbehörde über das Verhalten einer untergeordneten Behörde urteilt. Die Unabhängigkeit des urteilenden Organs innerhalb der Verwaltungshierarchie muss in diesem Fall durch geeignete institutionelle Vorkehrungen sichergestellt werden.

Sieht das innerstaatliche Recht eine Überprüfung durch ein ordentliches **Gericht** vor, so muss gemäß Art. 9 Abs. 1 Uabs. 2 **zusätzlich** die Möglichkeit gegeben sein, die behauptete Verletzung des Informationsanspruchs durch eine andere neutrale Instanz im erwähnten Sinn oder in einem schnellen, gesetzlich festgelegten und zumindest kostengünstigen verwaltungsinternen Verfahren überprüfen zu lassen. Durch diese zusätzliche Anforderung soll offenbar sichergestellt werden, dass der Anspruch auf ein Überprüfungsverfahren nicht dadurch ineffektiv wird, dass ein gerichtliches Verfahren viel Zeit beansprucht und sehr viele Kosten verursacht.

- Für die Behörde, in deren Besitz sich jene Information befindet, die Gegenstand des geltend gemachten Anspruchs ist, entfaltet die endgültige Entscheidung **bindende Wirkung** (Art. 9 Abs. 1 Uabs. 3).
- Die **Gründe**, die zur Entscheidung der überprüfenden Instanz geführt haben, sind jedenfalls dann schriftlich darzulegen, wenn der Zugang zu den verlangten Umweltinformationen abgelehnt wird (Art. 9 Abs. 1 Uabs. 3).

### III. Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf unter Art. 6 fallende Entscheidungen (Art. 9 Abs. 2)

Nach Art. 9 Abs. 2 ist – unter bestimmten Voraussetzungen – ein Zugang zu ordentlicher gerichtlicher oder anderweitiger unabhängiger Überprüfung auch in Bezug auf unter Art. 6 fallende Entscheidungen zu gewährleisten.

Gegenstand dieser Verpflichtung sind damit nicht nur die behördlichen Entscheidungen über die in Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, sondern auch über sonstige Tätigkeiten, wenn sie gemäß innerstaatlichem Recht "erhebliche Auswirkungen" auf die Umwelt entfalten können (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b)<sup>108</sup>. Im Ergebnis wird den Vertragsstaaten damit vorgegeben, bei allen behördlichen Entscheidungen über Aktivitäten mit potenziellen erheblichen umweltrelevanten Konsequenzen den Rechtsweg zu eröffnen, wobei allerdings durch die Bezugnahme auf das innerstaatliche Recht den Vertragsstaaten ein gewisser Gestaltungsspielraum eröffnet sein

---

<sup>107</sup> Vgl. hierzu auch *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (348), die die im Zusammenhang mit Art. 6 EMRK entwickelten Grundsätze heranziehen möchte, was angesichts der parallelen Zielsetzung der Einbeziehung sonstiger Gremien tatsächlich naheliegend ist. Ebenso bereits *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 126.

<sup>108</sup> Zur Bedeutung dieser Formulierung oben F.I.1.

dürfte, der aber jedenfalls dann überschritten ist, wenn pauschal alle nicht im Anhang I erwähnten Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des Art. 6 Aarhus-Konvention ausgeschlossen werden.

Die Vorgaben hinsichtlich der grundsätzlichen **Anforderungen an das Überprüfungsorgan** sind – mit Ausnahme des ggf. zusätzlichen Erfordernisses eines verwaltungsinternen oder -externen Prüfungsverfahrens bei der Zuständigkeit eines Gerichts – entsprechend den Garantien für den Fall der Verletzung von Informationsansprüchen ausgestaltet. Auch hier kann also das Überprüfungsverfahren sowohl vor einem ordentlichen Gericht als auch vor einem anderen Organ, das die Kriterien der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit erfüllt und auch eine Verwaltungsbehörde sein kann (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 4), stattfinden (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2). Es bleibt den Vertragsstaaten unbenommen, die Ausschöpfung des gemäß dem innerstaatlichen Verfahrensrecht vorgeschriebenen Instanzenzuges im Rahmen der verwaltungsinternen Rechtspflege zu verlangen, bevor ein Zugang zu einem Gerichtsverfahren eröffnet ist (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 4).

Allerdings ist die **Aktivlegitimation** – im Unterschied zu Art. 9 Abs. 1 – eingeschränkt bzw. kann eingeschränkt werden: Gerichtlicher Zugang muss nur Mitgliedern der **betroffenen Öffentlichkeit** gewährt werden, die darüber hinaus noch zusätzlichen Anforderungen unterworfen werden können, wobei die Konvention in Bezug auf **Klagen Einzelner** den Vertragsstaaten zwei Alternativen anbietet:

- Zunächst können die Vertragsstaaten den Zugang zu Überprüfungsverfahren (für Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit) von dem Vorliegen eines ausreichenden Interesses abhängig machen (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 lit. a). Eine erlaubte Beschränkung der Legitimation ergibt sich damit schon aufgrund des Kriteriums der Betroffenheit der Öffentlichkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 5. Dies wird insofern noch weiter konkretisiert, als der Verfahrenszugang von einem spezifischen Interesse abhängig gemacht werden darf. Nach Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 lit. a muss demnach für den Verfahrenszugang aber kein rechtlich geschütztes Interesse gegeben sein.
- Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 lit. b eröffnet den Mitgliedstaaten aber alternativ die Möglichkeit, den Verfahrenszugang von der Geltendmachung einer **Rechtsverletzung** abhängig zu machen, wenn dies im Verwaltungsprozessrecht der jeweiligen Vertragspartei vorgesehen ist. Letztlich bleibt es somit den Vertragsparteien überlassen, für die Legitimation zu den entsprechenden Verfahren ein tatsächliches oder (weitergehend) ein rechtlich geschütztes Interesse zu verlangen.

Somit bleibt es den Vertragsstaaten im Ergebnis überlassen, bei der Aktivlegitimation in Bezug auf die entsprechenden Verfahren ein tatsächliches oder (weitergehend) ein rechtlich geschütztes Interesse zu verlangen<sup>109</sup>, wobei aber (immerhin) der Rechtsschutz in den erfassten Umweltbelangen nicht hinter dem in anderen Bereichen zurückbleiben darf. Insofern

---

<sup>109</sup> Womit eine erhebliche Relativierung der Reichweite der Anforderungen der Konvention einhergeht, die nicht zuletzt auf deutsche Initiative zurück geht. Vgl. *Zschesche*, ZUR 2001, 177 (181).

ist es konsequent, wenn in Bezug auf die Beantwortung der Frage, was als ausreichendes Interesse sowie als Rechtsverletzung anzusehen ist, auf die Bestimmungen des nationalen Rechts verwiesen wird (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3). Diese Maßgeblichkeit des nationalen Rechts darf aber nicht dazu führen, dass das Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren zu gewähren, beeinträchtigt wird. Schließen kann man daraus nur, dass ein **effektiver Zugang** zu einem derartigen Verfahren unter den in der Konvention vorgesehenen Voraussetzungen gewährleistet werden muss. Die den Vertragsstaaten eröffnete Möglichkeit, auf eine "Rechtsverletzung" abzustellen, ermöglicht es ihnen aber im Ergebnis, den gerichtlichen Zugang zu beschränken, obliegt doch die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen ein Recht gegeben ist, dem nationalen Recht. Damit entsprechen auch grundsätzlich sehr enge Zugangsmechanismen – wie etwa die in Deutschland herrschende "Schutznormtheorie"<sup>110</sup> den Anforderungen der Konvention<sup>111</sup>.

Weiter gehen die Anforderungen der Konvention allerdings in Bezug auf **Verbandsklagen**: Hier hält die Konvention ausdrücklich fest, dass – im Hinblick auf die Zielsetzung der Gewährleistung eines möglichst breiten Zugangs zu den fraglichen Überprüfungsverfahren – Nichtregierungsorganisationen, die sich für Umweltschutzbelange einsetzen und allfällige zusätzliche Voraussetzungen des innerstaatlichen Verfahrensrechts erfüllen<sup>112</sup>, als potentielle Trägerinnen der entsprechenden Rechte anzusehen sind, die per definitionem sowohl ein ausreichendes (tatsächliches) Interesse als auch eine Rechtsverletzung geltend machen können (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3). Damit geht die Konvention im Ergebnis davon aus, dass die Vertragsstaaten im sachlichen Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 2 grundsätzlich eine umweltrechtliche Verbandsklage eröffnen müssen: Denn diese Bestimmung setzt letztlich dem Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten bei der Bestimmung dessen, was ein ausreichendes Interesse ist und was nach innerstaatlichem Recht als Rechtsverletzung anzusehen ist, Grenzen, müssen doch die Verbände als solche grundsätzlich in der Lage sein, diese Voraussetzungen zu erfüllen. Diese Anforderung impliziert aber gerade die

---

<sup>110</sup> Hierzu etwa in unserem Zusammenhang *Winter*, NVwZ 1999, 467 ff.; *Schoch*, NVwZ 1999, 457 ff.

<sup>111</sup> A.A. *Zschiesche*, ZUR 2001, 177 (181 f.), der feststellt, § 42 Abs. 2 VwGO kollidiere mit dem Text der Konvention, wobei unklar bleibt, worin genau diese Kollision besteht, m.a.W., wie die Anforderungen der Aarhus-Konvention in diesem Punkt zu präzisieren sind. Er begründet seinen Ansatz im Wesentlichen mit einem Verweis auf Art. 9 Abs. 2 S. 2, wonach das "Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit ... einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren" zu beachten sei, und auf die allgemeinen Zielsetzungen der Konvention, "möglichst wenig Hürden und Restriktionen des Zugangs der Öffentlichkeit zu Verwaltungsverfahren" bestehen zu lassen. Diese Argumentation trägt jedoch dem systematischen Zusammenhang nicht Rechnung: Angesichts der den Vertragsstaaten ausdrücklich eingeräumten Möglichkeit, auf Modalitäten des innerstaatlichen Rechts abzustellen und deren Präzisierung in Art. 9 Abs. 2 S. 1, kann nicht mit einem Rückgriff auf allgemeine Zielsetzungen eine Relativierung dieser Vorgaben begründet werden. Vielmehr lässt sich aus diesem Hinweis auf das Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren, nur schließen (wie bereits im Text erwähnt), dass die Vertragsparteien unter den in der Konvention vorgesehenen Voraussetzungen einen effektiven Zugang zu einem Überprüfungsverfahren gewährleisten müssen. Darüber hinaus könnte man allenfalls aus dieser Bezugnahme auf die Zielbestimmungen in diesem Zusammenhang noch ableiten, dass die einschlägigen nationalen Bestimmungen (auch) vor dem Hintergrund der Zielsetzungen der Konvention auszulegen sind. So auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 129.

<sup>112</sup> Dies im Sinne von Art. 2 Abs. 5.

(grundsätzliche) Zulässigkeit einer umweltrechtlichen Verbandsklage<sup>113</sup>. Der Umstand, dass die Umweltorganisationen nur potenziell zur Klage befugt sein müssen, erlaubt es den Vertragsstaaten aber, hier gewisse Einschränkungen vorzusehen, etwa in Bezug auf die Ansässigkeit oder Tätigkeiten der Organisation in bestimmten Gebieten. Hingegen steht ein grundsätzlicher Ausschluss der Klagebefugnis von Verbänden im Gefolge einer entsprechenden (engen) Definition dessen, was als "Rechtsverletzung" anzusehen ist, nicht mit den Vorgaben der Konvention in Einklang.

Die zuzulassenden Rügen – und damit der **Prüfungsumfang** der Gerichte – beziehen sich nicht auf die Überprüfung der ordentlichen Durchführung des Beteiligungsverfahrens, sondern auf die **inhaltliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit** einer in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallenden Entscheidung selbst (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1). Aufgeworfen wird damit die Frage, ob diese Bestimmung eine umfassende Legalitätskontrolle und -überprüfung in dem Sinn verlangt, dass das Gericht alle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der in Frage stehenden Entscheidung auch prüfen muss; dies implizierte einen denkbar weiten Prüfungsumfang. Im Ergebnis dürfte diese Schlussfolgerung jedoch zu weit gehen: Denn die Aktivlegitimation darf ja – wie erwähnt – an die Geltendmachung eines rechtlich geschützten Interesses geknüpft werden, für dessen Vorliegen dann das nationale Recht maßgeblich ist. Dies aber impliziert offenbar auch die Möglichkeit einer entsprechenden Einschränkung des Prüfungsumfangs, so dass es widersprüchlich sein dürfte, ansonsten allgemein einen solch weiten Prüfungsmaßstab zugrunde zu legen. Damit bleibt aber die Frage, inwieweit sich Prüfungsmaßstab und -dichte aus der Konvention ergeben. Vor dem Hintergrund des Regelungsgehalts und der Zielsetzung der Konvention – die sich auf die Modalitäten des gerichtlichen Zugangs konzentrieren – und der als solcher nicht sonderlich präzisen Formulierung des Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 sowie der

---

<sup>113</sup> A.A. aber *Jeder*, UTR 2002, 145 (168), lediglich unter Hinweis auf das Primat des nationalen Gesetzgebers, sowie *Robert Seelig/Benjamin Gündling*, Die Verbandsklage im Umweltrecht. Aktuelle Entwicklungen und Zukunftsperspektiven im Hinblick auf die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes und surpanationale und internationale rechtliche Vorgaben, NVwZ 2002, 1033 (1039 f.). Letztere argumentieren in erster Linie damit, dass in Art. 9 Abs. 2 eben gerade die Möglichkeit eingeführt worden sei, auch eine Rechtsverletzung für die Legitimation zu verlangen, was auf eine deutsche Initiative zurückgehe, so dass die Aarhus-Konvention so auszulegen sei, dass bei § 42 Abs. 2 VwGO keine Änderungen erforderlich seien. Sie folgern hieraus, dass die Konvention davon ausgehe, dass "der Mitgliedstaat selbst festlegt, an welche Voraussetzungen er den gerichtlichen Zugang koppelt" (1040). Dieser Ansatz dürfte nicht nur in klarem Widerspruch zum Wortlaut des Art. 9 Abs. 2 Uabs. 3 stehen (wo eben deutlich zwischen der Legitimation Einzelner und derjenigen von Verbänden unterschieden wird), sondern auch der Verpflichtung zur Gewährung gerichtlichen Zugangs in Bezug auf unter Art. 6 Aarhus-Konvention fallende Entscheidungen jegliche praktische Wirksamkeit nehmen: Denn letztlich beschränkte sich bei dieser Auslegung die Tragweite der Konvention darauf zu bestätigen, dass jeder Vertragsstaat die ihm genehmen Regelungen in Bezug auf den gerichtlichen Zugang festlegt. Warum dann eine Regelung in der Konvention notwendig sein soll, bleibt im Dunkeln. Ganz abgesehen davon, steht eine solche "zugangsfeindliche" Auslegung in klarem Widerspruch zu dem in der Präambel und in Art. 9 Abs. 2 Uabs. 2 zum Ausdruck gekommenen Ziel, der Öffentlichkeit einen möglichst weiten Zugang einzuräumen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass jedenfalls der Hinweis auf den Willen eines Vertragsstaates nicht in jedem Fall maßgeblich für die Vertragsauslegung sein kann. I. Erg. wie hier *Zschesche*, ZUR 2001, 177 (182 f.); *Christian Calliess*, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 (99); *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (349); *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 129.

unterschiedlichen diesbezüglichen Konzeptionen in den Unterzeichnerstaaten dürfte sich die Tragweite des Art. 9 Abs. 2 darauf beschränken, dass jedenfalls die Überprüfung der Verletzung der nach nationalem Recht zulässigerweise geltend gemachten Rechtsbeeinträchtigungen (im Falle des Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 lit. b) möglich sein muss. Ansonsten (d.h. im Falle des Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1 lit. a) sowie bei Verbandsklagen) muss die (effektive) Überprüfung der Einhaltung der materiellen und verfahrensmäßigen Vorgaben, die sich auf den Schutz der Umwelt bzw. die Einbeziehung entsprechender Interessen beziehen, gewährleistet sein. Dies bedeutet immerhin auch, dass die Einhaltung bestimmter materieller und verfahrensmäßiger Anforderungen nicht von vornherein aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen ausgeschlossen werden kann und damit der gerichtliche Zugang ineffektiv wird. Im Übrigen sind der Konvention keine Aussagen über die Konsequenzen einer ggf. festgestellten Rechtswidrigkeit der Entscheidung zu entnehmen.

#### IV. Zugang zu Überprüfungsverfahren in Bezug auf sonstige in den Anwendungsbereich des Abkommens fallende Vorschriften (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1)

Falls das jeweilige innerstaatliche Recht entsprechende Rügemöglichkeiten vorsieht, kann sich der Zugang zu einem gerichtlichen oder anderen Überprüfungsverfahren außerdem auch auf die Rechtmäßigkeit sonstiger in den **Anwendungsbereich des Abkommens fallender Verhaltensweisen** erstrecken (Art. 9 Abs. 2 Uabs. 1). Die Vertragsparteien sind also einerseits frei, entsprechende Möglichkeiten zu schaffen; wenn sie dies tatsächlich tun, so sind sie andererseits an die Mindeststandards von Art. 9 Abs. 2 gebunden. In diesem Fall kommen dann die gleichen Modalitäten zum Tragen wie beim Zugang zu Überprüfungsverfahren bei der Geltendmachung der Unrechtmäßigkeit von in den Anwendungsbereich des Art. 6 fallenden Entscheidungen.

#### V. Zugang zu Überprüfungsverfahren bei Verletzungen innerstaatlichen Umweltrechts (Art. 9 Abs. 3)

Schließlich nimmt Art. 9 Abs. 3 auf die Gewährleistung des Zugangs der Öffentlichkeit zu gerichtlichen oder verwaltungswirtschaftlichen Überprüfungsverfahren bei **Verstößen gegen innerstaatliches Umweltrecht** Bezug. Diese Möglichkeit muss zusätzlich zu den Verfahren nach Art. 9 Abs. 1 und 2 vorhanden sein und darf allfälligen solchen Verfahren nicht zum Nachteil gereichen. Der Konvention sind aber keine Vorgaben hinsichtlich der konkreten **prozeduralen Ausgestaltung**, insbesondere im Hinblick auf die Aktivlegitimation, zu entnehmen. Vorgegeben ist einzig die **grundsätzliche Pflicht**, derartige Verfahren vorzusehen, die es ermöglichen, "Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und

Behörden, die gegen innerstaatliches Umweltrecht verstossen, anzufechten". Damit dürften die innerstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzmöglichkeiten in der Regel den Anforderungen dieser Bestimmung genügen<sup>114</sup>.

Letztlich ergibt sich damit aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nur, dass grundsätzlich ein verwaltungsgerichtlicher<sup>115</sup> Rechtsschutz gegen Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts eröffnet sein muss. Die Voraussetzungen und Modalitäten aber sollen sich nach innerstaatlichem Recht richten, so dass hier dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten, einschränkende Zugangskriterien zu definieren, kaum Grenzen gesetzt sein dürften. Diese Auslegung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention drängt sich auch angesichts seines systematischen Zusammenhangs mit Art. 9 Abs. 1, 2 Aarhus-Konvention auf: Diese Bestimmungen enthalten einige Präzisierungen, unter welchen Voraussetzungen eine Aktivlegitimation gegeben sein muss, und sie beziehen sich auf in den Anwendungsbereich der Konvention fallende Aspekte. Wenn nun schon in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention jedenfalls bei Klagen Einzelner im Grundsatz die im nationalen Recht vorgesehenen Zugangsbeschränkungen aufrecht erhalten werden können, erscheint es nicht schlüssig, bei Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention – der ja (nur) ganz allgemein den Zugang zu Überprüfungsverfahren im Falle der Verletzung innerstaatlichen Umweltrechts betrifft – von der Existenz weitergehender Vorgaben auszugehen, zumal Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention explizit darauf Bezug nimmt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit "etwaige in ihrem innerstaatlichem Recht festgelegte Kriterien erfüllen" müssen.

## H. Verfahrens- und Schlussbestimmungen (Art. 10-22)

**Art. 10-22** enthalten übliche **Verfahrens- und Schlussbestimmungen**, die sich in dieser oder ähnlicher Form in den meisten völkerrechtlichen Verträgen finden und die im Hinblick auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten von untergeordneter Bedeutung sind, so dass sie hier nicht im Einzelnen erläutert werden sollen und ein kurzer Hinweis auf die Regelungsgegenstände genügen soll:

- Art. 10 beinhaltet eine recht ausführliche Bestimmung über die **Vertragsstaatenkonferenz** ("Tagung der Vertragsparteien"). Diese Zusammenkünfte sind im Rahmen der Aarhus-Konvention insbesondere deshalb von Bedeutung, als hier ggf. bestehende Unsicherheiten über die Auslegung der Bestimmungen der Konvention ausgeräumt werden sollen. Informationen über die regelmäßig stattfindenden Zusammenkünfte figurieren auf der homepage der Konvention<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> So dass dieser Bestimmung kaum eine eigenständige Bedeutung zukommen dürfte. A.A. aber offenbar, ohne nähere Begründung, *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 64 f.; i. Erg. wie hier *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (349); wohl auch *Stec/Casey-Lefkowitz*, Implementation Guide, 130 ff.

<sup>115</sup> Aber auch zivilgerichtlicher Rechtsschutz (in Bezug auf das Verhalten von Privatpersonen).

<sup>116</sup> [www.unece.org/env/pp/](http://www.unece.org/env/pp/).

- Art. 11 regelt das **Stimmrecht der Vertragsstaaten** an den Tagungen, und Art. 12 umschreibt die Aufgaben des **Sekretariats**.
- Art. 13 stellt klar, dass die **Anhänge** des Übereinkommens Bestandteile desselben sind.
- Art. 14 legt das **Verfahren für Modifikationen** des Abkommens fest.
- In Art. 15 ist vorgesehen, dass auf der Vertragsstaatenkonferenz **Überprüfungen der Einhaltung der Vorgaben der Konvention** beschlossen werden, die aber (insbesondere) auf freiwilliger Basis beruhen müssen.
- Art. 16 regelt die Beilegung von **Streitigkeiten**.
- Art. 17-20 enthalten die Regelungen betreffend **Unterzeichnung, Hinterlegung, Ratifikation und Inkrafttreten** der Konvention.
- Art. 21 sieht eine jederzeitige **Rücktrittsmöglichkeit** aus dem Vertrag vor, und nach Art. 22 sind die **englische, französische und russische Fassung** der Konvention verbindlich.

## I. Schluss

Die verbindlichen Vorgaben der Konvention – also diejenigen, die eine hinreichende normative Dichte aufweisen und denen nicht nur ein "Postulatcharakter" zukommt – können in folgenden Punkten **zusammengefasst** werden:

- Jeder **natürlichen oder juristischen Person** (unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Geschäftssitz) sowie Verbänden oder sonstigen Organisationen ist – nach den der Konvention zu entnehmenden Modalitäten – ein subjektives Recht auf **Zugang zu Umweltinformationen** einzuräumen, das unabhängig von einem irgendwie gearteten Interesse besteht (Art. 4 I). Ausnahmen sind nur in abschließend aufgeführten Fällen möglich (Art. 4 III, IV).
- Bei **Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt** entfalten können, ist eine **Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit** vorzusehen; zudem ist die Öffentlichkeit in geeigneter Weise zu **informieren**. Die Modalitäten der Beteiligung selbst stehen weitgehend im Gestaltungsspielraum der Vertragsstaaten (Art. 6 i.V.m. Anhang I). Bei **umweltbezogenen Plänen und Programmen** ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, wobei sowohl die Art und Weise dieser Beteiligung als auch der Kreis der hier einbezogenen Öffentlichkeit von den Vertragsstaaten zu bestimmen ist (Art. 7).
- Hinsichtlich der Vorgaben der Konvention in Bezug auf den **gerichtlichen Zugang** sind folgende Aspekte zentral:
  - Gegen die **Verletzung des Anspruchs auf Zugang zu Umweltinformationen** (Art. 4) muss der Rechtsweg offenstehen (Art. 9 Abs. 1).

- Die **Rechtmäßigkeit von Entscheidungen über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt entfalten können** (vgl. Anhang I), muss einem **Überprüfungsverfahren** zugänglich sein, wobei allerdings das Vorliegen eines rechtlich geschützten Interesses verlangt werden kann. Eine Verbandsklage muss aber grundsätzlich möglich sein (Art. 9 Abs. 2).
- Schließlich muss gegenüber **Verletzungen des innerstaatlichen Umweltrechts grundsätzlich ein Überprüfungsverfahren** eröffnet sein.
- Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand, dass der Konvention keine Vorgaben über die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle und damit die Kontrolldichte zu entnehmen sind. Immerhin kann hier aber auf den in der Konvention mehrmals erwähnten Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes im Hinblick auf die Beachtung umweltrechtlicher Bestimmungen hingewiesen werden, so dass im Ergebnis eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit in Bezug auf die Einhaltung der dem Umweltschutz dienenden rechtlichen Vorgaben (materieller und verfahrensrechtlicher Natur) gewährleistet werden muss.

Neben zahlreichen Staaten hat auch die **Europäische Gemeinschaft** die Aarhus-Konvention unterzeichnet und sie beabsichtigt, sie zu ratifizieren. Es ist hier nicht der Ort, ausführlich auf die Umsetzungspläne in der EG einzugehen<sup>117</sup>. Hingewiesen sei aber darauf, dass die Gemeinschaft den Anforderungen der Konvention einerseits auf gemeinschaftlicher Ebene entsprechen muss, andererseits die in gemeinschaftlichen Rechtsakten den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtungen an die Vorgaben der Konvention anpassen muss:

- Auf Gemeinschaftsebene ist in erster Linie auf die VO 1049/2001<sup>118</sup> hinzuweisen, die aber in einigen (wenigen) Punkten noch nicht vollumfänglich den Anforderungen der Aarhus-Konvention entspricht<sup>119</sup>
- In Bezug auf die zweite Ebene ist die Anpassung der RL 90/313 an die Vorgaben der Konvention vorgesehen<sup>120</sup>, und die UVP- und IVU-Richtlinie sollen ebenfalls

<sup>117</sup> Vgl. hierzu *Epiney*, ZUR 2003, 1 ff.

<sup>118</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. Nr. L vom 31.5.2001, 43. Ausführlich hierzu *Astrid Epiney*, Kommentar zur VO 1049/2001, Rdnr. 56 f., in: *Jürgen Fluck/Andreas Theuer* (Hrsg.), Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IF-R/UIG, Stand 2002.

<sup>119</sup> Vgl. *Epiney*, ZUR 2003, 12 ff.; *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 141 ff.; *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (351 f.).

<sup>120</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM (2000) 402 endg. Ausführlich hierzu *Butt*, Ausweitung des Rechts auf Umweltinformation, 127 ff.; s. auch *Epiney*, ZUR 2003, 15 ff.; *Jeder*, UTR 2002, 145 (157 ff.).

entsprechend angepasst werden<sup>121</sup>, wobei insbesondere die Einführung einer Verbandsklage sowie einer "Interessentenklage"<sup>122</sup> vorgesehen ist<sup>123</sup>.

Insbesondere der zuletzt genannte Punkt ist im Hinblick auf die Umsetzung und effektive Anwendung der Aarhus-Konvention insofern von großer Bedeutung, als damit die Vorgaben der Konvention Teil an den spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Charakteristika (insbesondere Vorrang gegenüber nationalem Recht) haben und der Auslegung durch den EuGH unterliegen, so dass hier dann auch die (letzten) Unsicherheiten in Bezug auf die inhaltliche Tragweite der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ausgeräumt werden können.

---

<sup>121</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und RL 96/61, KOM (2000) 839 endg.

<sup>122</sup> Zu diesem Konzept ausführlich *Astrid Epiney/Kaspar Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht. Rechtsvergleich, völker- und europarechtliche Vorgaben und Perspektiven für das deutsche Recht, 2002, 333 ff.; *Astrid Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 (386 ff.), jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>123</sup> Hierzu *Epiney*, ZUR 2003, 19 ff.; *Jeder*, UTR 2002, 145 (162 ff.).